

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 4
TOMO III

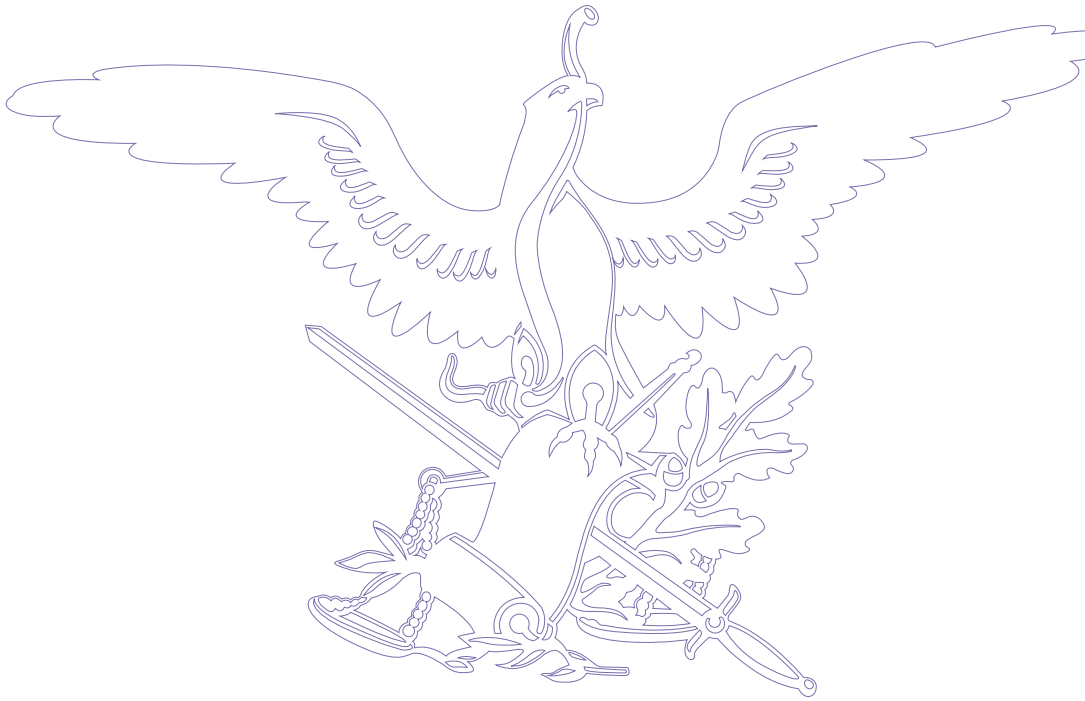
Agosto de 2021

Pleno (3)

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 4
TOMO III

Agosto de 2021

Pleno (3)

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



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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA IMPUGNAR LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO PREVISTOS EN UNA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER LEGISLATIVO LOCAL EN QUE ADUCE FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER FISCAL CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

IV. CONTRIBUCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN REGIRLAS A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

V. CONTRIBUCIONES. ANTE EL CONFLICTO ENTRE SU HECHO IMPONIBLE Y SU BASE GRAVABLE PARA DETERMINAR SU VERDADERA NATURALEZA DEBE ATENDERSE A ÉSTA.

VI. CONTRIBUCIONES. ELEMENTOS QUE LOS CONFIGURAN.

VII. CONTRIBUCIONES. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ATRIBUYE AL LEGISLADOR LOCAL EN LA MATERIA NO LO AUTORIZA PARA DESNATURALIZAR AQUÉLLAS.

VIII. CONTRIBUCIONES. SU CLASIFICACIÓN A NIVEL FEDERAL CONFORME AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

IX. CONTRIBUCIONES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA SE RESPETA EN LA MEDIDA QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA CUANTIFICACIÓN DE SU MAGNITUD.



X. 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 65 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPETITLA DE LARDIZÁBAL, 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAMANTLA Y 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA, ASÍ COMO EL 64 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO LOCAL EL 28 DE DICIEMBRE DE 2018).

XI. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. AL ESTABLECERSE COMO SU BASE GRAVABLE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE TRATA DE UN IMPUESTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 65 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPETITLA DE LARDIZÁBAL, 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAMANTLA Y 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA, ASÍ COMO EL 64 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO LOCAL EL 28 DE DICIEMBRE DE 2018).

XII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. CONSISTE EN QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS MEDIANTE UN ACTO FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO CON LA FINALIDAD DE PROPORCIONAR SEGURIDAD JURÍDICA AL CONTRIBUYENTE.

XIII. ALUMBRADO PÚBLICO. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 65 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, 44 DE LA LEY DE INGRESOS



DEL MUNICIPIO DE TEPETITLA DE LARDIZÁBAL, 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAMANTLA Y 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA, ASÍ COMO EL 64 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO DE MATAMOROS, TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO LOCAL EL 28 DE DICIEMBRE DE 2018).

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

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

XVI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, EL ENVÍO Y LA CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS NO PUEDE CONSTITUIR UNA BARRERA DESPROPORCIONADA PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

XVII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL COBRO DE DERECHOS POR LA BÚSQUEDA DE DATOS, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD Y EL DE PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR CONDICIÓN ECONÓMICA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO LOCAL EL 28 DE DICIEMBRE DE 2018].

XVIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA EXPEDICIÓN DE COPIA FOTOSTÁTICA SIMPLE E IMPRESIÓN POR HOJA DE UN DOCUMENTO SIN ATENDER AL COSTO REAL DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD Y DE PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR CONDICIÓN ECONÓMICA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN II, INCISOS B) Y C), DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO LOCAL EL 28 DE DICIEMBRE DE 2018].

XIX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR PROPORCIONAR INFORMACIÓN MEDIANTE CORREO ELECTRÓNICO, VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD Y EL DE PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR CONDICIÓN ECONÓMICA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN II, INCISO E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO LOCAL EL 28 DE DICIEMBRE DE 2018].

XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS Y VINCULA AL CONGRESO RESPECTIVO PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO AÑO FISCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 63, FRACCIÓN II, INCISOS A), B), C) Y E), Y 65 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAMANTLA, 64 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA Y 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPETITLA DE LARDIZÁBAL, TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, EXPEDIDAS MEDIANTE DECRETOS NOS. 52, 59, 62, 66 Y 67, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 28 DE DICIEMBRE DE 2018].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 26 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA ADJUNTA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

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



VISTOS, para resolver los autos relativos a la **Acción de Inconstitucionalidad 20/2019**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la demanda. Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiocho de enero de dos mil diecinueve, **Luis Raúl González Pérez**, presidente 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:

Autoridad emisora de la norma impugnada:

- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Autoridad promulgadora de la norma impugnada:

- Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala.

Normas impugnadas:	Fecha de publicación:
<ul style="list-style-type: none">• Artículo 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, expedida mediante Decreto No. 59.	<ul style="list-style-type: none">• Publicada en el Periódico Oficial 7, Extraordinario del Estado de Tlaxcala el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.
<ul style="list-style-type: none">• Artículo 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, expedida mediante Decreto No. 62.	<ul style="list-style-type: none">• Publicada en el Periódico Oficial 10, Extraordinario del Estado de Tlaxcala el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.
<ul style="list-style-type: none">• Artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, expedida mediante Decreto No. 66.	<ul style="list-style-type: none">• Publicada en el Periódico Oficial 14, Extraordinario del Estado de Tlaxcala el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.



- Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, expedida mediante Decreto No. 67.

- Artículo 63, fracción II, incisos a), b), c) y e) y 65 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, expedida mediante Decreto No. 52.

- Publicada en el Periódico Oficial 15, Extraordinario del Estado de Tlaxcala el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.

- Publicada en el Periódico Oficial 1, Extraordinario del Estado de Tlaxcala el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

PRIMERO.—Las normas que establecen las tarifas mediante las cuales se causarán y pagarán los servicios de alumbrado público, al establecer la contribución por el "derecho" municipal de servicio de alumbrado público, tomando como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario o, en su caso, al no precisar la base gravable, se traducen en una vulneración al derecho humano de seguridad jurídica, así como una violación a los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal y, consecuentemente, de los diversos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- Las prerrogativas en comento, implican necesariamente que el acto creador de la norma deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado de la función legislativa. Cuando una autoridad carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica del gobernado, se instituye como una violación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

- El artículo 31, fracción IV, constitucional consagra los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad que debe observar el legislador al establecer una contribución y que deberá contener las características de sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago. No obstante, dependiendo del tipo de tributo,



el legislador podrá presentarlos de distinta forma, pero no podrá desnaturalizarlos de su esencia.

- En 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; en contraste, 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 como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

- El hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para que se respete el derecho humano a la proporcionalidad tributaria, que es la congruencia entre éste y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible.

- Asimismo, la exigencia de congruencia entre hecho imponible y la base gravable, también es una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá 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 tal hecho o acto.

- Atento a lo anterior, las normas impugnadas vulneran los derechos fundamentales a la seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, ya que establecen una contribución formalmente denominada "*derecho*", que no guarda la congruencia necesaria que debe existir entre el hecho imponible –servicio de alumbrado público– y la base –consumo de energía eléctrica– y, por tanto, se afecta a los gobernados con base en una potestad tributaria que carece de sustento constitucional, puesto que la naturaleza material de la contribución, se identifica en realidad con un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica.

Vulneración al principio de legalidad tributaria.



- El legislador del Estado de Tlaxcala al establecer la tarifa a pagar por el concepto de derecho por el servicio de alumbrado público en el Municipio de Huamantla, inobservó el principio de legalidad tributaria, al no haber fijado la base imponible por el citado derecho, dejándolo a discrecionalidad de la autoridad municipal exactora, lo que se traduce en una incertidumbre para los sujetos obligados.

- Ante ello, las personas sujetas al referido derecho no se encuentran en posibilidad de conocer con certeza la base gravable, máxime que no puede considerarse que el establecimiento de dicho elemento esencial de los derechos por servicios de alumbrado público sean de tan alta especificidad técnica que ameriten la delegación aludida.

Determinación de los derechos por el servicio de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica.

- Realizada la especificación respecto a las normas impugnadas, los argumentos que sostienen la invalidez de las normas correspondientes a los Municipios de Chiautempan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tepetitla de Lardizábal y Santa Cruz Quilehltla, todos del Estado de Tlaxcala; de cuyos preceptos legales se desprende que los elementos del "derecho" que deben cubrirse por concepto de alumbrado público son los siguientes:

- **Sujetos:** Los consumidores de la energía eléctrica.
- **Objeto:** La prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de los Municipios.
- **Tasa:** 6.5% y 2.0% en razón del consumo que se genere de energía eléctrica.
- **Base:** El consumo de energía eléctrica.
- **Época de pago:** Deberá ser cobrado en el recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad.



- Los preceptos establecen una contribución por la prestación de un servicio público, para los habitantes de diversos Municipios, a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible, lo constituye el servicio de **alumbrado público**; sin embargo, su base gravable es el consumo total de energía eléctrica por parte de los contribuyentes, lo que no guarda congruencia con el objeto supuesto, en virtud de que el costo para la autoridad por brindar este servicio no tiene relación con el consumo de energía eléctrica de los usuarios.

- Es decir, el legislador de Tlaxcala pretende cobrar un impuesto por el consumo de energía eléctrica de cada persona, haciéndolo pasar como una contribución denominada "derecho", afectando la esfera jurídica de los gobernados sin fundamento constitucional alguno y de forma desproporcionada e injustificada, puesto que la referida autoridad legislativa carece de sustento constitucional para imponer dicha medida tributaria.

- Así, la base imponible se encuentra relacionada con un hecho que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto o situación ajenos a la actividad de éste y que, en el caso, consiste en dicho consumo de energía.

- Como se expuso previamente, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que denota la base, se resuelve en favor del contemplado en la base, pues es el que servirá para el cálculo del tributo que, para el caso concreto de los diversos Municipios del Estado de Tlaxcala, se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.

- Debe precisarse que si bien el artículo 115 de la Constitución Federal prevé que el Municipio tendrá a su cargo la prestación del servicio público de alumbrado, así como la capacidad de recaudar contribuciones relacionadas con los servicios que le corresponde brindar, dicho precepto no implica una habilitación constitucional a los Municipios para cobrar impuestos por el consumo de energía eléctrica. Al contrario, dicho precepto constitucional debe ser interpretado de forma armónica y sistemática con el diverso 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la propia Norma Fundamental.



- En este orden de ideas, de la interpretación armónica de los citados preceptos constitucionales, se llega a la conclusión de que no existe una habilitación para que las entidades federativas, en favor de los Municipios, establezcan un impuesto sobre la energía eléctrica, contrario a esto, las normas impugnadas al conformar la base de la contribución, están estableciendo un impuesto por la energía eléctrica consumida y no un derecho por el alumbrado público.

- Estos criterios han sido hechos patentes por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018 y 27/2018. Asimismo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2006, 22/2012 y 9/2013, el Pleno de ese Alto Tribunal, declaró la invalidez de diversos artículos **por denominar a la contribución "derecho", cuando materialmente se trataba de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica.**

- Por lo anterior, se trata de una actuación arbitraria de autoridad, por lo que el legislador del Estado de Tlaxcala incumple con la obligación constitucional consistente en promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos a la seguridad jurídica y proporcionalidad en las contribuciones.

SEGUNDO.—Las normas impugnadas establecen un cobro excesivo y desproporcional por la expedición de reproducciones de información pública, por tanto, vulneran el ejercicio del derecho humano de acceso a la información, así como al principio de gratuidad que rige a esta materia, contemplado en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- Las disposiciones impugnadas de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, para el ejercicio fiscal 2019, del Estado de Tlaxcala, que establecen el pago de un derecho por la reproducción de información y documentos solicitados, con cobros que oscilan entre los \$5.06 (cinco pesos 6/100, moneda nacional), hasta los \$138.56 (ciento treinta y ocho pesos, 56/100 moneda nacional), por copia simple o por entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos, implica una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública.



- El legislador local estableció costos por la búsqueda de la información *per se*, así como por la reproducción de la información que varían desde 0.06 UMA (unidad de medida y actualización) hasta 1.64 UMA (unidad de medida y actualización), por cada hoja utilizada, lo que en pesos se traduce en cobros entre los \$5.06 hasta los \$138.56, por la entrega de la información solicitada. El valor de una UMA para el año dos mil diecinueve es de \$84.49 (ochenta y cuatro pesos 49/100 moneda nacional).

Asimismo, las disposiciones impugnadas hacen una distinción injustificada entre copias simples o impresiones, así como en el caso de entregarse a través de medios magnéticos o electrónicos.

- Dichas cantidades no se justifican, pues de ninguna forma puede considerarse que ése sea el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información solicitada e incluso que la búsqueda en sí misma represente una erogación para las personas solicitantes.

- La protección al derecho humano de acceso a la información, que se reconoce en el artículo 6o. de la Constitución Federal, se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto constitucional dentro de los cuales se destaca el principio de gratuidad.

- Debe enfatizarse que el principio de gratuidad rige la materia de acceso a la información pública e implica que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando en su caso sea procedente, justificado y proporcional. Atento a lo anterior, de un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución, con relación a los principios que rigen el derecho de acceso a la información y lo que se infiere del artículo impugnado, se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.

- La exclusión del cobro por el ejercicio del derecho de acceso a la información responde a que el principio de gratuidad que rige la materia no permite un cobro *per se* por la solicitud de información, sino que, la posibilidad de erogaciones responde a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que llegan a suscitarse, en consecuencia, el legislador local



al establecer un costo por la simple búsqueda de \$84.49 (una UMA) perdió de vista el principio y el derecho antes señalados.

- Aunado a ello, las normas impugnadas al establecer las tarifas de \$5.06 (0.06 UMA), por copia simple; \$21.12 (0.25 UMA) por una hoja impresa; y \$138.56 (1.64 UMA), por la entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos, de ninguna manera corresponde al costo de los materiales empleados para su reproducción.

- En ese sentido, resulta claro que se configura una transgresión al ejercicio pleno del derecho de acceso a la información consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el efecto de las normas impugnadas consiste en obstaculizar el ejercicio de dicho derecho.

- Estas consideraciones fueron desarrolladas por el Congreso de la Unión, al expedir la ley reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Federal, que dio origen a Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como se advierte en sus antecedentes legislativos, en que se señaló 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.**

- Además, el legislador dispuso que la información debe ser entregada sin costo, cuando el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, o cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.

- Las normas que se impugnan establecen una variación en los montos de acuerdo a si se trata de copias simples o impresiones, es decir, si el contenido de la información se obtiene de un proceso de fotocopiado, la persona peticionaria deberá pagar una cantidad menor por cada hoja solicitada, pero si la información solicitada es impresa, deberá pagar una cantidad mayor por cada hoja que resulte.

- En consecuencia, las referidas disposiciones carecen de una base razonable, pues el costo comercial de las hojas de papel no varía de forma tan exponencial a partir del medio por el cual se obtuvieron.



- Derivado de lo anterior, las normas impugnadas, al imponer cobros tan elevados por la búsqueda y la reproducción de esa información, tiene por efecto el desincentivar a las personas de que ejerzan su derecho humano de acceso a la información en un plano de igualdad, por la erogación que les causaría.

- Asimismo, las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al realizar cobros injustificados por solicitudes de información, toda vez que, unos de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, 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 la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Cuestiones relativas a los efectos.

- Solicita que de ser tildadas de inconstitucionales las disposiciones normativas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, y que en los efectos de la sentencia relativa se precisen efectos vinculatorios hacia el futuro al órgano legislativo del Estado de Tlaxcala para que se abstenga de legislar en el mismo sentido.

TERCERO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó:¹

- Formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, bajo el número de expediente **20/2019**.

- Por razón de turno, designar al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor en el procedimiento.

¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 20/2019, foja 65.



Por su parte, mediante diverso acuerdo de esa misma fecha, el Ministro Instructor determinó:²

- Tener por presentado al promovente con la personalidad que se ostenta y admitir a trámite la acción hecha valer.

- Tener por designados autorizados y delegados, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones y ofrecidas como pruebas las documentales que señala.

- Dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala como órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes.

- Requerir al Congreso del Estado, por conducto de quien legalmente lo representa, para que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

- Requerir al Poder Ejecutivo del Estado que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal el ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se publicó la norma controvertida.

- Dar vista a la Fiscalía General de la República para que formule pedimento.

CUARTO.—**Informe del Poder Legislativo de Tlaxcala.** El Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, a través de la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de Tlaxcala, rindió su respectivo informe el cuatro de marzo de dos mil diecinueve,³ el Ministro instructor tuvo por presentado el informe mediante proveído de seis de marzo de dos mil diecinueve.

En el informe del Poder Legislativo se señaló la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Fe-

² Ibídem, fojas 66 a 69.

³ Ibídem, fojas 111 a 131.



deral; ya que argumentó que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no cuenta con facultad alguna prevista en una norma general o reglamentaria para instar la presente acción de inconstitucionalidad, correspondiéndole en todo caso al Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales quien tiene la legitimación para realizar la impugnación de normas en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Al dar contestación a los conceptos de invalidez, el Poder Legislativo, esencialmente, manifestó que deben declararse inatendibles e inoperantes los conceptos vertidos por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que es obligación de los ciudadanos contribuir de manera equitativa y proporcional con el gasto público del Estado a través de las contribuciones que se encuentren establecidas en la ley, las cuales deben ser pagadas por las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista en la norma, de ahí que resulta que el precepto impugnado contiene una contribución de los denominados derechos y no así un impuesto.

Refiere que ello es así, porque el derecho de alumbrado público se trata de un servicio con carácter universal dirigido a los habitantes del Municipio, toda vez que es una especie de contribución que tiene su origen en la recepción por parte de todos los particulares derivada de una actividad del Municipio, por la cual, se genera una obligación de pago.

Así, al quedar fijada la base imponible para calcular la contribución correspondiente al pago del derecho de alumbrado público, conforme al costo global generado por la prestación del servicio otorgado por el ente público (Municipio), se trata de un derecho y no de un impuesto.

Lo anterior se sostiene, pues los artículos impugnados establecen que la tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será la que resulte de dividir el costo generado en el Municipio por la prestación de este servicio, **entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad**; de ahí que la base del tributo está relacionada con un hecho imponible que sí responde a una actividad del ente público, a saber, la prestación del servicio señalado.



Así, se establece que el pago de la contribución se calcula con referencia a la base, por lo que, el pago se liquidará dividiendo el costo global del servicio de alumbrado público entre el número de usuarios referidos.

Finalmente señala que, contrario a lo que aduce la accionante, no se invade la esfera de atribuciones de la Federación prevista en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) y 115, fracciones III y IV, de la Constitución Federal, pues como ya se ha expuesto, las porciones normativas controvertidas no imponen un tributo a la energía eléctrica, sino un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que realiza el Municipio, extremo que fija la competencia a favor de la Legislatura Local para regular esa figura recaudatoria.

Explica que si bien existen criterios definidos por este Alto Tribunal, sobre la inconstitucionalidad del derecho de alumbrado público, lo cierto es que fueron emitidos respecto de normas tributarias que establecían su cálculo con base en el consumo de energía eléctrica de cada uno de los habitantes, lo que en la especie no acontece, pues de la lectura de las porciones normativas controvertidas, se desprende que la base es el costo general por la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio, a efecto de obtener la tarifa (importe) que se traduce en el resultado de dividir el monto correspondiente a la base (costo global del servicio) entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad.

A efecto de corroborar su dicho cita lo resuelto por el Tribunal Pleno, en sesión de veinticinco de junio de dos mil siete, en la acción de inconstitucionalidad 15/2007.

QUINTO.—Informe del Poder Ejecutivo de Tlaxcala. El Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, a través del consejero jurídico y representante legal del gobernador del Estado de Tlaxcala, rindió el respectivo informe, en el que envió cinco ejemplares del Periódico Oficial del Estado en el que se publicaron las normas controvertidas.⁴

⁴ *Ibidem*, fojas 650 a 655.



En el informe referente, únicamente hizo valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal al considerar que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tiene legitimidad para impugnar cualquier norma, sino solamente las relacionadas con el desarrollo de sus atribuciones en materia de derechos humanos pero no la reclamación por violación a los principios en materia tributaria, es decir, no tiene atribución para impugnar o combatir temas de impuestos y contribuciones, tal y como se actualiza en la presente acción de inconstitucionalidad.

Mediante proveído de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por presentado el informe y por desahogados los requerimientos que le fueron formulados en el proveído de treinta y uno de enero de dos mil diecinueve.⁵

SEXTO.—Alegatos y cierre de instrucción. Por escrito presentado el cuatro de abril de dos mil diecinueve, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través del Delegado que designó, formuló alegatos; los cuales fueron acordados mediante proveído de ocho de abril siguiente.

Asimismo, una vez que fueron recibidos los informes y alegatos de las partes, en ese mismo proveído, se decretó el cierre de instrucción, a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.⁶

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 fracción I y 11, fracción V, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible vulneración a diversos principios constitucionales por parte de las leyes

⁵ Ibídem, fojas 713 a 715.

⁶ Ibídem, foja 736.



municipales discutidas, aprobadas y promulgadas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos 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.

Como se precisó en el considerando anterior, en la acción de inconstitucionalidad cuyo estudio nos ocupa se impugnan disposiciones de la Ley de Ingresos de los Municipios de Chiautempan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tepetitla de Lardizábal, Huamantla, Santa Cruz y Quilehtla, todos del Estado de Tlaxcala, publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad, mediante decretos números 52, 59, 62, 66 y 67, respectivamente, el viernes veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.

En consecuencia, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el sábado veintinueve de diciembre de dos mil dieciocho y concluyó el **domingo veintisiete de enero de dos mil diecinueve**.

Así, atendiendo a que el último día del plazo fue inhábil, y la acción de inconstitucionalidad fue presentada el primer día hábil siguiente; esto fue el **lunes veintiocho de enero de dos mil diecinueve** ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe estimarse que resulta **oportuna**.⁷

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

⁷ *Ibidem*, foja 54 vuelta.



En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal⁸ dispone, sustancialmente, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para instar acción de inconstitucionalidad en contra de, entre otras, normas emitidas por las Legislaturas Estatales, cuando se alegue la transgresión de los derechos humanos consagrados en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

En este sentido, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno, corresponde al presidente de la referida Comisión su representación legal, por lo que, si quien suscribe el escrito inicial de la presente acción es 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 la designación en ese cargo por parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dicho funcionario está facultado para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales como ocurre en la especie.

En efecto, en el caso se plantea la incompatibilidad de las leyes de ingresos correspondientes a diversos Municipios del Estado de Tlaxcala con la Constitución General y tratados internacionales, por estimar que se violan los derechos a la seguridad jurídica, legalidad, igualdad, de acceso a la información, la obligación del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos, así como los principios de proporcionalidad en materia fiscal y de gratuidad en el acceso a la información.

⁸ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"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. ..."



Aunado a ello, si se tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad **es un análisis en abstracto**, inclusive previo a la aplicación de las normas correspondientes, es inconcuso que tratándose de normas respecto de las que se alega invasión competencial de una autoridad legislativa local a una federal en materia contributiva, tales cuestiones son justiciables a través de este medio de defensa, en tanto las normas emitidas por autoridades incompetentes podrían implicar, desde luego, violación al artículo 16 constitucional respecto a los requisitos que las autoridades deben observar en relación con los actos de molestia que generan en particulares, dentro de los que se encuentra la competencia para ejecutarlos, legalidad y seguridad jurídica.⁹

No desvirtúa la conclusión anterior lo hecho valer por las autoridades emisoras y promulgadoras de las normas impugnadas, en sus respectivos informes, a saber, el Congreso del Estado señala que el accionante carece de legitimación procesal para impugnar normas de carácter tributario, así como aquellas que guarden relación con el derecho de acceso a la información pública, pues el órgano competente para ello es el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales o su equivalente en el Estado de Tlaxcala; de

⁹ Resulta aplicable la tesis P./J. 31/2011, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011). Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, **todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía**, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos.". Localización: [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 870, P./J. 31/2011, «con número de registro digital: 161410».



igual forma el Ejecutivo del Estado afirma que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada únicamente para impugnar normas relacionadas con el desarrollo de sus atribuciones en materia de derechos humanos, pero no las relacionadas con una violación a los principios en materia tributaria, previstos en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna.

No obstante, 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, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario o de transparencia y acceso a la información, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.¹⁰

Debe desestimarse también el argumento del Congreso Local en el sentido de que la accionante no señala las razones por las que se vulneraría el derecho al mínimo vital, toda vez que, como se advierte de la demanda, no se adujo vulneración a ese derecho.

CUARTO.—Causas de improcedencia. El titular del Poder Ejecutivo, así como el Poder Legislativo del Gobierno del Estado de Tlaxcala hicieron valer como única causa de improcedencia, la consistente en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no cuenta con facultad alguna prevista en una norma legal o reglamentaria para instar la presente acción de inconstitucionalidad, tal y como se precisó en los resultandos cuarto y quinto de la presente acción.

Sin embargo, tal planteamiento ya fue abordado en el considerando que antecede, al determinarse que dicho organismo a través de su presidente, sí tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que debe desestimarse lo argumentado por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.

¹⁰ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.



QUINTO.—**Análisis del primer concepto de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea en su primer concepto de invalidez, en esencia, 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, lo cual implica una vulneración a los derechos de seguridad jurídica, legalidad y al principio de proporcionalidad que rige en materia fiscal.

Refiere que ello es así, pues si bien los preceptos señalan que se cobrará un "derecho" cuyo hecho imponible lo constituye el servicio de alumbrado público, su base gravable es el consumo total de energía eléctrica por parte de los contribuyentes, lo que no guarda congruencia con el objeto toda vez que el costo para el Municipio para brindar ese servicio no tiene relación alguna con el consumo individual de los usuarios.

Señala que si bien el artículo 115 de la Constitución General establece que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado público, así como la capacidad de recaudar contribuciones relacionadas con los servicios que le corresponde brindar, 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.

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 contribuciones. 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, les 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 claramente la naturaleza de la contribución que prevé, es decir, debe precisarse si se trata de una contribución de las previstas por el artículo 73 de la Constitución Federal, tal como lo sostiene la Comisión accionante o si, por el contrario, se trata del establecimiento de un derecho como aduce el Congreso del Estado de Tlaxcala.

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 válidamente formular un concepto jurídico de contribuciones o tributos que resulte aplicable a todos los niveles de gobierno, que puede definirse como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

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 la 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, 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 por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

b) Hecho imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

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.

a) 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.

b) 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.

c) 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 ma-



nera 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 descentralizados 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 Financiero para el Estado de Tlaxcala en cuanto a los impuestos y derechos como parte de la clasificación de las contribuciones, establece en los artículos 9, 10 y 11 lo siguiente:

"Artículo 9. Las contribuciones establecidas en este código se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones especiales."

"Artículo 10. Los impuestos, son contribuciones con carácter general y obligatorio, que se establecen a cargo de personas físicas y morales, que se encuentren en las situaciones previstas en este código."

"Artículo 11. Son derechos, las contraprestaciones establecidas en las disposiciones legales respectivas, por el uso de bienes de dominio público o **por los servicios que prestan el Estado o los Municipios**, en sus funciones de derecho público."



Asimismo, en relación con la contribución de derechos municipales, la ley en comento dispone lo siguiente:

"Capítulo III

"Derechos por la Prestación de Servicios Municipales

"**Artículo 216.** Los derechos por la prestación de los servicios que otorguen los Municipios, se causarán en el momento en que el particular reciba la prestación del servicio, o en el momento en que se origine el gasto que deba ser remunerado por aquél, salvo en el caso de que la disposición que fije el derecho señale algo distinto."

"**Artículo 217.** Son objeto de los derechos que particularmente establezca la Ley de Ingresos Municipal respectiva, la prestación de servicios o la realización de actividades por parte de los Municipios, en forma directa o a través de sus organismos públicos descentralizados."

"**Artículo 218.** Serán sujetos de los derechos municipales, las personas que soliciten la prestación de un servicio público o el desarrollo de una actividad y las que resulten beneficiadas o afectadas por las actividades realizadas por los Municipios."

"**Artículo 219.** El importe de los derechos deberá ser cubierto, previamente a la prestación del servicio, en la Tesorería Municipal u oficina que corresponda, conforme a las tarifas y cuotas que al efecto señale la Ley de Ingresos del Municipio de que se trate."

"**Artículo 220.** La Ley de Ingresos para los Municipios fijará anualmente las tasas o tarifas de los impuestos, los productos y los aprovechamientos, así como los conceptos o cuotas de los servicios por los cuales deberán pagarse derechos municipales."

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 este sentido, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

Conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera que se respeta el principio de proporcionalidad tributaria en la medida en que exista congruencia entre **el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud**, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible. 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, lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, 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 distintas leyes de ingresos municipales del Estado de Tlaxcala, respecto a la contribución que deriva del servicio de alumbrado público, mismo que resulta fundado conforme a los siguientes razonamientos:

En principio, los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los Municipios de Chiautempan, Tepetitla de Lardizábal, Huamantla y Santa Cruz Quilehtla, establecen:

- **Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan.**

"Artículo 65. El objeto de este derecho es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, a los derechos fiscales que se pagan con el carácter de contraprestación por parte de las personas físicas o morales que obtengan un beneficio en sus inmuebles, sea propietario, poseedor, tenedor o beneficiario del mismo, por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios, y que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.



"La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El resultado que se obtenga, se cobrará individualmente en el recibo que al efecto expida la empresa suministradora de energía eléctrica.

"Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mencionada en el párrafo anterior, conjuntamente con el impuesto predial en el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

"El derecho de cobro por el servicio de alumbrado público, que se causará y deberá pagarse, aplicando el consumo de energía eléctrica de cada usuario, en base a los porcentajes que a continuación se establecen respecto al tipo de consumo de energía eléctrica:

TIPO	TARIFA (por ciento)
<i>Doméstico</i>	6.5
<i>Comercial</i>	6.5
<i>Baja tensión</i>	6.5
<i>Servicio general de alta tensión</i>	2.0
<i>Servicios especiales, voltaje de más de 66 kilovatios (kw)</i>	2.0

"El Ayuntamiento celebrará el convenio respectivo con la Comisión Federal de Electricidad para que aplique los montos mínimos a contribuir, con el monto recaudado al mes, ésta cobrará el costo de energía consumida, y el excedente será devuelto al Municipio para que éste lo aplique en el mantenimiento y administración del Sistema de Alumbrado Público."

• **Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal.**

"**Artículo 44.** El objeto de este derecho es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público a los derechos fiscales que se pagan con el carácter de con-



traprestación por parte de las personas físicas o morales que obtengan un beneficio en sus inmuebles, sea propietario, poseedor, tenedor o beneficiario del mismo, por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios, y que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

"El derecho de cobro por el servicio de alumbrado público, que se causará y deberá pagarse, aplicado al consumo de energía eléctrica de cada usuario en base a los porcentajes que a continuación se establecen respecto al tipo de consumo de energía eléctrica.

TIPO	TARIFA (por ciento)
<i>Doméstico</i>	6.5
<i>Comercial</i>	6.5
<i>Baja tensión</i>	6.5
<i>Servicio general de alta tensión</i>	2.0
<i>Servicios especiales, voltaje de más de 66 kw</i>	2.0

"El Ayuntamiento celebrará el convenio respectivo con la Comisión Federal de Electricidad, para que realice el cobro individual a los usuarios de este servicio, a través del recibo que expida y de acuerdo a los porcentajes establecidos en este artículo. Con el monto recaudado al mes, la empresa suministradora de energía eléctrica cobrará el costo de energía consumida, y el excedente será devuelto al Municipio para que éste lo aplique en el mantenimiento y administración de Sistema de Alumbrado Público."

- **Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla.**

"Artículo 48. El Municipio proporcionará a la población en general, en las vías y lugares de uso común el servicio de alumbrado público, que se causará y pagará por las personas físicas o morales que disfruten de energía eléctrica en los inmuebles de su propiedad o de su posesión y que de igual manera se beneficien por el uso y aprovechamiento de las luminarias y los accesorios operados por el Municipio.



"El derecho de cobro por el servicio de alumbrado público, que se causará y deberá pagarse, será conforme a la siguiente tarifa:

TIPO	TARIFA (por ciento)
<i>Doméstico</i>	6.5
<i>Comercial</i>	6.5
<i>Baja tensión</i>	6.5
<i>Servicio general de alta tensión</i>	2.0
<i>Servicios especiales, voltaje de más de 66 Kilovatios (kw)</i>	2.0

"El Municipio y la Comisión Federal de Electricidad suscribirán el convenio correspondiente, para que en base al padrón de usuarios del servicio, se determine la forma de efectuar los descuentos a cada usuario, a través del recibo que expida la propia Comisión Federal de Electricidad; así mismo, para determinar la forma en que acreditará la suma de todos los descuentos a favor del Municipio."

• Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla.

"Artículo 35. El derecho por servicio de alumbrado público que se causará y pagará, **aplicando al consumo de energía eléctrica de cada usuario, los porcentajes que a continuación se señalan:**

TARIFA	Por ciento
<i>Doméstico</i>	6.5
<i>Comercial</i>	6.5
<i>Baja tensión</i>	6.5
<i>Servicio general de alta tensión</i>	2.0
<i>Servicios especiales, voltaje de más de 66 kilovatios (kw)</i>	2.0

"Con la obligación de Ayuntamiento de que si ha convenido con la Comisión Federal de Electricidad de presentar el servicio de recaudación deberá informar al Congreso del Estado, a través del Órgano de Fiscalización Superior.



"El objeto de este derecho es la prestación del servicio de alumbrado público para habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público a los derechos fiscales que se pagan con el carácter de contra prestación por parte de las personas físicas o morales que obtengan un beneficio en sus inmuebles, sea propietario o poseedor, tenedor o beneficiario del mismo, por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios y que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

"La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El resultado que se obtenga se cobrará individualmente en el recibo que al efecto expida la empresa suministradora de energía eléctrica.

"Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad pagarán la tarifa resultante mencionada en el párrafo anterior, mediante el recibo que para efecto expida la Tesorería Municipal.

"El Ayuntamiento celebrará el convenio respectivo con la Comisión Federal de Electricidad para que éste aplique los montos mínimos por contribuir, con el monto recaudado al mes ésta se cobrará el costo de energía consumida el excedente será devuelto al Municipio para que éste lo aplique en el mantenimiento y administración del sistema de alumbrado público."

Como se aprecia, los artículos contienen una redacción similar, de la que se desprende que se impone a las personas físicas o morales (*sean propietarios, poseedores o tenedores*) que obtengan un beneficio en sus inmuebles por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios, otorgados por el Municipio en calles, plazas jardines y demás lugares de uso común, el deber de pagar **un derecho por el servicio de alumbrado público**, mismo que se calculará aplicándose **al consumo de energía eléctrica de cada usuario** una tasa del 6.5% o 2% dependiendo de su tipo (doméstico, comercial, baja tensión, servicio general de alta tensión y servicios especiales).

De aquí se sigue que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del derecho, se rompe con el contenido de los preceptos citados al esta-



blecer que **la base para su cálculo es el importe del consumo** de los habitantes de los Municipios que cubre la empresa que suministre la energía eléctrica.

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.

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 lo 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.¹¹

En efecto, la base gravable a la que se aplicará la tarifa señalada en los preceptos impugnados es el consumo de energía que los habitantes realizan en

¹¹ 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."



los predios en que habitan o residen, circunstancia que ninguna relación guarda con el beneficio que gozan fuera de éstos en plazas, parques, calles, avenidas, jardines y otros de dominio público. 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.

Sin que sea obstáculo para esta conclusión lo señalado por el Congreso del Estado, al rendir su informe justificado, en el sentido de que la **base imponible es el costo global generado en el Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público** y que **la tarifa** (a la que se refiere como "importe" o "pago") será **el resultado de dividir dicho costo entre todos los usuarios registrados** en la Comisión Federal de Electricidad, por lo que los artículos impugnados sí guardan armonía entre la base del tributo y su objeto; de ahí que afirma, se trata de un derecho y no un impuesto.

Ello, pues contrario a lo señalado por la autoridad promulgadora, este Tribunal Pleno advierte que si bien es cierto el artículo 65 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan y el 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, prevén en su segundo y cuarto párrafo, respectivamente, que: *"La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El resultado que se obtenga se cobrará individualmente en el recibo que al efecto expida la empresa suministradora de energía eléctrica"*; no menos cierto es que los artículos en análisis tienen en común, que establecen expresamente que el derecho de cobro por el servicio de alumbrado público se causará y **deberá pagarse aplicando al consumo de energía eléctrica de cada usuario** los porcentajes que se señalan en la tabla que corresponda (del 6.5% o 2%).

De ahí que, el monto a pagar por concepto de la contribución en estudio no es el resultante de dividir entre todos los usuarios el costo total originado al Municipio por prestar el servicio de alumbrado público, sino el que derive de aplicar **al consumo individual de energía eléctrica de cada usuario** la tasa del 6.5% o 2%, según su tipo, tal y como se desprende del texto de las normas impugnadas, incluso, de considerar la interpretación que propone la autoridad emisora, se



arribaría a la conclusión de que los preceptos establecen dos bases gravables para determinar la cantidad a pagar por la contribución que contemplan, lo que trascendería a una violación al principio de legalidad tributaria, al no establecerse con claridad los elementos esenciales del llamado "derecho".

No pasa desapercibido, en específico, que el artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, únicamente establece: "*el derecho de cobro por el servicio de alumbrado público, que se causará y deberá pagarse, será conforme a la siguiente tarifa: (tabla)*", no obstante en su último párrafo se indica, al igual que en los diversos impugnados, que el Municipio y la Comisión Federal de Electricidad suscribirán el convenio correspondiente, para que con base en el padrón de usuarios del servicio, se determine la forma de efectuar los descuentos a cada usuario, a través del recibo que expida la propia Comisión Federal de Electricidad; por lo que, de su literal interpretación, se advierte que la base imponible es el consumo individual de los usuarios. Considerar inviable esa interpretación, acarrearía la inconstitucionalidad de dicho precepto por violación al principio de legalidad, por no contemplarse la base imponible, uno de los elementos esenciales de la contribución.

Tampoco se soslaya lo sostenido por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2007, en sesión del veinticinco de junio del dos mil siete, en la que se declaró la validez del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila,¹² para el ejercicio fiscal de dos mil siete, porque se consideró que, no obstante la circunstancia de que difícilmente puede apreciarse la existencia de un servicio individualizado en un destinatario concreto y más bien el alumbrado público es un servicio de carácter universal dirigido a

¹² Artículo 13. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

"La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El importe se cobrará en cada recibo que la CFE expida.

"Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mencionada en el párrafo anterior, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

"En este servicio se cobrará un máximo del 3% sobre el consumo de energía eléctrica doméstica, y el 2% sobre el consumo comercial."



los habitantes del Municipio, al quedar fijada la base imponible para calcular la contribución de mérito, conforme al costo global generado por la prestación del servicio otorgado por el ente público, en efecto, **dicho precepto sí establecía un derecho y no un impuesto**, pues de una interpretación conforme con el Texto Constitucional debía dividirse dicho costo entre el número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y ese importe sería cobrado por ésta, en cada recibo expedido; de ahí que, la base del tributo se encontraba relacionada con un hecho imponible que sí respondía a la actividad del ente público, a saber, la prestación del servicio señalado. Además, si bien en dicho precepto se estableció un porcentaje sobre el consumo de energía eléctrica de cada usuario, ese porcentaje no hacía las veces de tarifa aplicable sobre dicho consumo, sino representaba el límite máximo que se podía cobrar a cada uno de ellos, lo que únicamente implicaba que el Municipio no recuperaría el costo total originado por el servicio.

De ahí que, dicho precedente no es útil para validar la naturaleza de "derecho" de la contribución en estudio, pues en el caso que nos ocupa, los artículos impugnados no están redactados de la misma forma, ni puede hacerse una interpretación en ese sentido, toda vez que, como se explicó previamente, en la especie, sí se calcula el monto a pagar aplicando una tarifa establecida al consumo de energía eléctrica de cada usuario.

En esta línea, es conveniente analizar por separado el artículo 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, que establece:

"Artículo 64. El objeto de este derecho es la prestación del servicio de alumbrado público, entendido como los derechos fiscales que se pagan como contraprestación por parte de las personas físicas o morales que obtengan un beneficio en sus inmuebles, sea propietario o poseedor, tenedor o beneficiario del mismo, por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios, que son otorgadas por el Municipio a la comunidad en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común.

"La tarifa correspondientemente al derecho de alumbrado público, será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal



de Electricidad. El resultado que se obtenga, se cobrará individualmente en el recibo que al efecto expida la empresa suministradora de energía eléctrica.

"Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mencionada en el párrafo anterior, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería del Municipio.

"En la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio, se cobrará en base a los porcentajes que a continuación se establecen respecto al tipo de consumo de energía eléctrica:

TIPO	TARIFA (por ciento)
<i>Doméstico</i>	6.5
<i>Comercial</i>	6.5
<i>Baja Tensión</i>	6.5
<i>Servicio General de Alta Tensión</i>	2.0
<i>Servicios Especiales, Voltaje de más de 66 kilovatio (kw)</i>	2.0"

Como se advierte de su transcripción, si bien el cuarto párrafo del precepto no señala que el cobro del derecho se realizará aplicando los porcentajes señalados al consumo de energía eléctrica del usuario, lo cierto es que tampoco se advierte cuál es la base gravable a la que será aplicable esa tarifa (del 6.5% o 2%).

Lo anterior es así porque, tal como se explicó con antelación, la base imponible (o gravable) es 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, y esta última es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado el monto a pagar.

Conforme a ello, este Tribunal Pleno advierte, en suplencia de la queja, que el artículo 64 de referencia, transgrede el **principio de legalidad tributaria**,



así como el de **seguridad jurídica**, pues no establece con precisión uno de los elementos esenciales del tributo, a saber, **la base imponible**; por el contrario, genera incertidumbre a los contribuyentes ya que en su segundo párrafo se señala como "tarifa" el resultado de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, indicándose que el resultado obtenido se cobrará de forma individual a cada usuario en el recibo que al efecto se expida, por lo que, podría afirmarse que la base gravable es el costo global del servicio y la tarifa (entendida como "el pago a realizar") deriva de la división de dicho costo entre todos los usuarios.

Sin embargo, en el cuarto párrafo se indica otra "tarifa" sobre la que se cobrará el servicio de alumbrado público y que deriva de aplicar los porcentajes señalados, atendiendo al tipo de consumo, pero no se advierte a qué cantidad se aplicará dicha tarifa, pues podría ser al consumo individual de energía eléctrica del usuario o, a la cantidad obtenida de la división del costo global del servicio entre los usuarios de la Comisión en cita; sin embargo, al no existir una remisión expresa a dicha cantidad como base gravable, es clara su indefinición.

Por tanto, si conforme al **principio de legalidad tributaria**,¹³ tutelado por el artículo 31, fracción IV, constitucional, todos los elementos esenciales de la con-

¹³ Jurisprudencia P./J. 106/2006, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 5, «con número de registro digital: 174070», de 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."



tribución deberán estar definidos en la ley que la establezca y la regule 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 tanto que, conforme el **derecho de seguridad jurídica**,¹⁴ que deriva del artículo 16 de nuestra Carta Magna, el contribuyente debe saber a qué atenerse, es inconcuso que el artículo 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, es inconstitucional pues viola dichos postulados constitucionales.

Lo anterior es así, pues ante la indefinición de los elementos esenciales del tributo, así como la incertidumbre jurídica en el procedimiento que se debe aplicar para calcular el monto de la contribución a pagar, no podría convalidarse su constitucionalidad incluso con una interpretación conforme, derivado de lo cual, deberá declararse su invalidez.

Es útil para corroborar lo anterior la tesis 2a. LXII/2013 (10a.), emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, consultable en el *Semanario Judicial de la*

¹⁴ Jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 437, «con número de registro digital: 2002649», de 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 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'."



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. 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."

En corolario a lo anterior, no obsta que los artículos cuya constitucionalidad se controvierte denominen a la contribución de mérito 'derecho', pues 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 5o., inciso a), de la Constitución Federal, por lo que, contrariamente a lo sostenido por el Congreso del Estado de Tlaxcala en el informe que rindió en el presente asunto, dicha autoridad carece de facultades para gravar el consumo de energía eléctrica toda vez que ello es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.



En ese mismo sentido, este Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 21/2012,¹⁵ 22/2012¹⁶ y 7/2013¹⁷ 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 similar a la de los artículos cuya invalidez se demanda en el presente asunto, pues fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público 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.",¹⁸ "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

¹⁵ Resuelta en sesión de veintiocho de mayo de dos mil doce, por unanimidad de diez votos.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Resuelta en sesión de ocho de agosto de dos mil trece, por unanimidad de once votos.

¹⁸ 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 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, 2-6, marzo-julio de 1998, página 17, «con número de registro digital: 820237».



INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN."(sic)¹⁹ 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.",²⁰ respectivamente.

¹⁹ 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».

²⁰ 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 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».



Así, de conformidad con lo hasta aquí expuesto, resulta fundado el primer concepto de invalidez hecho valer por la accionante y se determina que los artículos 65 de la Ley de Ingresos del Municipios de Chiautempan, 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehltla, así como el 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, todos del Estado de Tlaxcala, 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 normativos que establecen las cuotas para el ejercicio de acceso a la información. Para analizar la constitucionalidad del artículo 63, fracción II, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, debe atenderse a las consideraciones de este Alto Tribunal 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:

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 6, fracción III, constitucional,²¹ específicamente en el dictamen de la Cámara de Diputados, se dijo lo siguiente:

²¹ "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:



"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."

Asimismo, en relación con el principio de gratuidad 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.²² 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.²³

"Ahora bien, se ha determinado que el derecho a la información tiene una doble función,²⁴ 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.

"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."

²² 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*.

²³ 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.

²⁴ 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.



"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, 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.²⁵

"Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 54/2008, de rubro: 'ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.',²⁶ así como en la tesis 2a. LXXXIV/2016, intitulada: 'DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA'.²⁷

²⁵ CoIDH, caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y Otros Vs. Chile).

²⁶ 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 de Derecho. Así, el acceso a la información 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 e 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».

²⁷ 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 individuos,



"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 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

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».



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 141²⁸ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la

²⁸ Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

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

Artículo 2. Son objetivos de esta ley:

"I. Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;

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

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

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

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

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

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

"II. Domicilio o medio para recibir notificaciones;

"III. La descripción de la información solicitada;

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

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

"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.



Información Pública, y los diversos 5 y 28²⁹ 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.

"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."

²⁹ "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.

"(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



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.³⁰

Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.³¹ De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.³²

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.

interés público, o la posibilidad de establecer un número mínimo de páginas que se entreguen sin costo alguno."

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² 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.



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 que se analiza, respecto a la constitucionalidad del artículo 63, fracción II, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, que a la letra cita:

"Artículo 63. Los derechos a que se refiere este capítulo, se causarán y se pagarán al momento de su solicitud o al de la entrega, cuando no sea posible determinar la extensión y número de los documentos solicitados. Por la expedición de documentos oficiales:

"...

"II. Por los documentos, medios magnéticos o electrónicos que se expidan o entreguen con motivo de la información solicitada al Municipio, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa siguiente:

CONCEPTO	DERECHOS CAUSADOS
<i>a) Por búsqueda de la información</i>	1 UMA
<i>b) Por copia simple, por foja</i>	0.06 UMA
<i>c) Por hoja impresa</i>	0.25 UMA
<i>d) ...</i>	...
<i>e) En la entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos</i>	1.64 UMA
<i>f) ...</i>	..."



Como se advierte, los supuestos previstos en el precepto impugnado son los siguientes: **1.** búsqueda de información, **2.** copia fotostática simple por cada foja, **3.** hoja impresa, y **4.** entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos.

1. Búsqueda de información. En atención a lo expuesto con relación al principio de gratuidad, **la búsqueda de información no puede cobrarse, pues es contrario al mismo** y a la prohibición de discriminar por la condición económica previstos en los artículos 1o. de la Constitución Federal, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Ante ello, es inconstitucional el artículo 63, fracción II, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial 1, Extraordinario del Estado de Tlaxcala el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.

2. Copia fotostática simple por foja e impresión de hoja. 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, en los precedentes señalados, sostuvo 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.³³ 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.

³³ 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.



De acuerdo con los precedentes de esta Suprema Corte –dictados en materias distintas al acceso a la información– se ha sostenido que si bien *no es indispensable* que las razones de la modificación de la base del impuesto al activo estén en el procedimiento legislativo sí *pueden* preverse ahí;³⁴ el fin de un trato desigual para recibir inversión extranjera entre los servicios de transporte terrestre internacional y nacional *puede desprenderse de la misma norma*,³⁵ o que las razones para distinguir entre contribuyentes pueden *desprenderse de los antecedentes legislativos*.³⁶

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.³⁷ Ante ello, los materiales que adquieran

³⁴ Tesis: P./J. 136/2009, de rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA."

³⁵ Tesis: 2a. XXVII/2009: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO DESIGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA."

³⁶ Tesis: 1a. CLXXIX/2007: "EQUIDAD TRIBUTARIA. LA OMISIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO DE JUSTIFICAR LAS RAZONES QUE SUSTENTAN UN TRATO DIFERENCIADO EN EL PROPIO PROCESO DE REFORMAS A UN ORDENAMIENTO LEGAL, POR SÍ MISMA, NO CONLLEVA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA."

³⁷ 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 previamente establecido. 2. **Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado.** 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad



los Municipios para la reproducción de información derivada del acceso a la información pública debe 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.

Dicho lo anterior, de la revisión integral de la norma impugnada se advierte que se fijó una cuota de 0.06 UMA para la copia fotostática y 0.25 UMA por impresión de hoja (equivalente a \$5.07 y \$21.12)³⁸ pero no se justifican 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) y tampoco justifica la diferencia de cuotas entre copia fotostática e impresión de hoja. 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 al costo de los materiales que el Estado tiene permitido cobrar por acceso a la información.

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 grabando 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

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.*

³⁸ Mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación del nueve de enero de dos mil diecinueve, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía dio a conocer que el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización es de \$84.49 pesos mexicanos.



reproducción de información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno, sino que lo determinó de forma arbitraria sin siquiera contemplar el costo real de los materiales requeridos para la expedición de fotocopias o impresión de hojas, 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.

Por tanto, se declara la inconstitucionalidad del artículo 63, fracción II, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan.

3. Información entregada en medios electrónicos. Finalmente, conforme a lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, por este Tribunal Pleno, es inconstitucional el cobro de derechos por la información proporcionada mediante medios electrónicos pues no involucra un costo de envío como la mensajería o el correo postal. Al respecto 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 6 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."

Por tanto, se declara la inconstitucionalidad del artículo 63, fracción II, inciso e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, que establece una cuota de 1.64 UMA (equivalente a \$138.56 pesos) por violar el principio de gratuidad y la prohibición de discriminar por razón de la condición económica.

SÉPTIMO.—Efectos. Las declaratorias de invalidez decretadas en los considerandos quinto y sexto, surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Tlaxcala, 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, en lo futuro el Congreso del Estado de Tlaxcala deberá abstenerse de establecer impuestos por el servicio de alumbrado público, así como derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información en términos de lo resuelto en el pre-



sente fallo. Lo anterior conforme a los precedentes acciones de inconstitucionalidad 11/2017,³⁹ 4/2018,⁴⁰ 13/2018 y su acumulada 25/2018.⁴¹

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 63, fracción II, incisos a), b), c) y e), y 65 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla y 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal, todas del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2019, expedidas mediante Decretos Números. 52, 59, 62, 66 y 67, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, en términos de los considerandos quinto y sexto de este fallo.

TERCERO.—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 Tlaxcala y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta ejecutoria.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.



CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, 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 Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tepetitla de Lardizábal, Huamantla, Santa Cruz Quilehtla y Chiautempan, todos del Estado de Tlaxcala 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 con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, 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 Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones del artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, respecto del considerando quinto, relativo al análisis del primer concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez de los artículos 65 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla y 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal, todas del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2019. El Ministro Aguilar



Morales anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones del principio de discriminación, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas respecto del inciso e), respecto del considerando sexto, relativo al análisis del segundo concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 63, fracción II, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, para el ejercicio fiscal 2019. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistentes en: 1) 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 Tlaxcala, 2) vincular al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, en lo futuro, se abstenga de establecer impuestos por el servicio de alumbrado público y derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información, y 3) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



El Ministro Eduardo Medina Mora I., no asistió a la sesión previa de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve previo aviso a la Presidencia.

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

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: Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 136/2009, 2a. XXVII/2009 y 1a. CLXXIX/2007 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXI, enero de 2010, página 21, con número de registro digital: 165438, XXIX, marzo de 2009, página 470, con número de registro digital: 167712 y XXVI, septiembre de 2007, página 384, con número de registro digital: 171468, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 25/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 317, con número de registro digital: 182038, con el rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVÉN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN."

La tesis aislada 2a. LXXXIV/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de agosto de 2021 a las 10:28 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 23 de agosto 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 20/2019, fallada por el Tribunal Pleno en sesión del día veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve.

La acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señalando como actos impugnados disposiciones de la Ley de Ingresos de los Municipios de Chiautempan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tepetitla de Lardizábal, Huamantla, Santa Cruz Quilehltla y Chiautempan, todos del Estado de Tlaxcala, publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad, mediante Decretos 52, 59, 62, 66 y 67, respectivamente, el viernes 28 de diciembre de 2018.

Los artículos reclamados de las leyes de ingresos referidas, contienen una redacción similar, de la que se desprende que se impone a las personas físicas o morales (sean propietarios, poseedores o tenedores) que obtengan un beneficio en sus inmuebles por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios, otorgados por el Municipio en calles, plazas jardines y demás lugares de uso común, el deber de pagar un derecho por el servicio de alumbrado público.

En la resolución del Tribunal Pleno se determinó que las contribuciones establecidas en los preceptos impugnados tienen la naturaleza de derechos por el servicio de alumbrado público, de ahí que los preceptos impugnados resultan inconstitucionales porque el monto que se establece no guarda relación con el costo que representa para el Municipio, la prestación del servicio de energía eléctrica, sino que prevén que la base para su cálculo es el importe del consumo individualizado de los habitantes de los Municipios mencionados; elemento que resulta ajeno a la actividad del ente público y que condujo a declarar su invalidez.¹

Por otro lado, se analizaron por separado y se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 64² de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano

¹ Los considerandos relativos a aspectos procesales (competencia, oportunidad, legitimación), fueron aprobados por unanimidad de votos; sin embargo, en el aspecto de legitimación, reiteré la reserva externada en las acciones de inconstitucionalidad 18/2018, 27/2018 y 18/2019, falladas por el Tribunal Pleno, en sesiones de 4 de diciembre de 2018 y 3 de septiembre de 2019, en cuanto a la legitimación reconocida a la Comisión «Nacional» de los Derechos Humanos, toda vez que en mi opinión, dicho organismo carece de atribuciones para promover el presente medio de control constitucional en contra normas tributarias.

² Artículo 64. El objeto de este derecho es la prestación del servicio de alumbrado público, entendido como los derechos fiscales que se pagan como contraprestación por parte de las personas físicas o



Matamoros y 65³ de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, por presentar ambos un contenido que se estimó contrario a los principios de legalidad y seguridad jurídicas, en tanto que en ellos no se advierte cuál es la base gravable –elemento esencial de las contribuciones– a la que será aplicable la tarifa que en ellos se especifica.

morales que obtengan un beneficio en sus inmuebles, sea propietario o poseedor, tenedor o beneficiario del mismo, por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios, que son otorgadas por el Municipio a la comunidad en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común.

"La tarifa correspondientemente al derecho de alumbrado público, será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El resultado que se obtenga, se cobrará individualmente en el recibo que al efecto expida la empresa suministradora de energía eléctrica.

"Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mencionada en el párrafo anterior, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería del Municipio.

"En la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio, se cobrará en base a los porcentajes que a continuación se establecen respecto al tipo de consumo de energía eléctrica:

Tipo	Tarifa (por ciento)
Doméstico	6.5
Comercial	6.5
Baja Tensión	6.5
Servicio General de Alta Tensión	2.0
Servicios Especiales, voltaje de más de 66 kilovatio (kw)	2.0."

³ "Artículo 65. El objeto de este derecho es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, a los derechos fiscales que se pagan con el carácter de contraprestación por parte de las personas físicas o morales que obtengan un beneficio en sus inmuebles, sea propietario, poseedor, tenedor o beneficiario del mismo, por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios, y que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

"La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El resultado que se obtenga, se cobrará individualmente en el recibo que al efecto expida la empresa suministradora de energía eléctrica.

"Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mencionada en el párrafo anterior, conjuntamente con el impuesto predial en el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.



Es precisamente respecto de este t3pico sobre el que formulo el presente voto concurrente, en tanto que estando de acuerdo con el sentido del proyecto, considero oportuno fijar mi postura en torno a dichos numerales.

Dichos preceptos refieren que el objeto de este *derecho*, es la prestaci3n del servicio de alumbrado p3blico para los habitantes del Municipio; as3 como que la tarifa correspondiente, ser3 la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestaci3n de este servicio, entre el n3mero de usuarios registrados en la Comisi3n Federal de Electricidad; sin embargo, en un p3rrafo subsecuente disponen que *el derecho se causar3 y deber3 pagarse, aplicando el consumo de energ3a el3ctrica de cada usuario*, en base a los porcentajes que se establecen, dependiendo del tipo de tarifa que corresponda, ya sea dom3stico, comercial, de baja-alta tensi3n o de servicios especiales.

Esto es, los numerales refieren que se trata de *derechos*, no obstante, en vez de atender –como debieran hacerlo, en congruencia con la naturaleza de este tipo de contribuci3n–, al costo que para el Municipio representa la prestaci3n del servicio de alumbrado p3blico, prev3n una estructura para el cobro, aplicando el consumo de energ3a el3ctrica de cada usuario, con base en los porcentajes que a continuaci3n se establecen respecto al tipo de consumo de energ3a el3ctrica y se3alan: dom3stico, comercial y de baja tensi3n, que tendr3n un

"El derecho de cobro por el servicio de alumbrado p3blico, que se causar3 y deber3 pagarse, aplicando el consumo de energ3a el3ctrica de cada usuario, en base a los porcentajes que a continuaci3n se establecen respecto al tipo de consumo de energ3a el3ctrica:

Tipo	Tarifa (por ciento)
Dom3stico	6.5
Comercial	6.5
Baja Tensi3n	6.5
Servicio General de Alta Tensi3n	2.0
Servicios Especiales, voltaje de m3s de 66 kilovatio (kw)	2.0.

"El Ayuntamiento celebrar3 el convenio respectivo con la Comisi3n Federal de Electricidad para que aplique los montos m3nimos a contribuir, con el monto recaudado al mes, 3sta cobrar3 el costo de energ3a consumida, y el excedente ser3 devuelto al Municipio para que 3ste lo aplique en el mantenimiento y administraci3n del Sistema de Alumbrado P3blico."



6.5%, el servicio general de alta tensión 2.0%, y servicios especiales, voltaje de más de 6 kilovatios 2.0%.

Lo anterior evidencia falta de claridad en la mecánica y pago por concepto de energía eléctrica, lo que se traduce en una violación al principio de legalidad en su vertiente de seguridad jurídica, en tanto que no queda del todo definido si se trata de un derecho o bien, si se está en presencia de una contribución denominada impuesto, porque el texto establece un sistema mixto en el que primero se calcula, por prorrateo, la cantidad que resulta de dividir el costo total que representa para el Municipio la prestación del servicio público, entre los usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad; luego a la cantidad que resulte se les aplican individualmente los porcentajes a los que ya me he referido.

No obstante, esto constituye la incertidumbre que provoca el texto legal porque podría pensarse que habría elementos para considerar que los preceptos prevén un derecho, pero una lectura distinta, podría conducir a afirmar que si el porcentaje se aplica sobre un consumo individualizado, se estaría ante una contribución denominada impuesto.⁴

Respetuosamente, estimo que, en ningún caso podría afirmarse categóricamente que el cobro es sobre el consumo real de energía de cada usuario.

Por estos motivos adicionales, coincido con la declaratoria de invalidez a la que se arribó en la sentencia del Tribunal Pleno.

Este voto se publicó el viernes 20 de agosto de 2021 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁴ En ese sentido, este Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 21/2012, 22/2012 y 7/2013 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 similar que los artículos cuya invalidez se demanda en el presente asunto, pues fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, cuestión que motivó que se declarara su inconstitucionalidad, en tanto que es competencia federal, establecer impuestos sobre energía eléctrica.



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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA IMPUGNAR LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO PREVISTOS EN UNA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER LEGISLATIVO LOCAL EN QUE ADUCE FALTA DE PERSONERÍA DE QUIEN SE OSTENTA COMO TITULAR DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, AL NO SER MATERIA DE ANÁLISIS POR ESTA VÍA LAS MANIFESTACIONES RELACIONADAS CON EL PROCESO DE SELECCIÓN DE AQUÉL (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER LEGISLATIVO LOCAL EN QUE ADUCE FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER FISCAL CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020).

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

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

VII. 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 GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020).

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ 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 GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020).

IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS NO PUEDE CONSTITUIR UNA BARRERA DESPROPORCIONADA PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

X. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS SIMPLES E IMPRESAS, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD Y EL DE PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR CONDICIÓN ECONÓMICA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 29, FRACCIONES I Y II, DE LOS MUNICIPIOS DE ABASOLO Y SAN DIEGO DE LA UNIÓN; 30, FRACCIONES I Y II, DE LOS MUNICIPIOS DE ACÁMBARO Y PUEBLO NUEVO; 32, FRACCIONES I Y II, DE LOS MUNICIPIOS DE APASEO EL ALTO Y SALAMANCA; 25, FRACCIONES I Y II, DE LOS MUNICIPIOS DE OCAMPO Y XICHÚ; 26, FRACCIONES I Y II, DEL MUNICIPIO DE ROMITA; 27, INCISOS A) Y B), DEL MUNICIPIO DE URIANGATO; Y 31, FRACCIONES I Y II, DEL MUNICIPIO DE VICTORIA, TODOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020].

XI. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS. ENGLOBALAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, DESTINO AL GASTO PÚBLICO, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.



XII. 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.

XIII. CONTRIBUCIONES. SUS ELEMENTOS ESENCIALES CONSTITUYEN EL PUNTO DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS DE SU REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

XIV. 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.

XV. HECHO IMPONIBLE. DIFERENCIAS DE SU CONSTITUCIÓN ENTRE LAS CONTRIBUCIONES DENOMINADAS "DERECHOS" Y LOS IMPUESTOS.

XVI. CONTRIBUCIONES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA SE RESPETA EN LA MEDIDA QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA CUANTIFICACIÓN DE SU MAGNITUD.

XVII. 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.

XVIII. CONTRIBUCIONES. ANTE EL CONFLICTO ENTRE SU HECHO IMPONIBLE Y SU BASE GRAVABLE PARA DETERMINAR SU VERDADERA NATURALEZA DEBE ATENDERSE A ÉSTA.

XIX. DERECHOS DE ALUMBRADO PÚBLICO. SE RESPETA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA CUANDO SUS ELEMENTOS SE REGULAN EN



DISPOSICIONES ESTABLECIDAS EN LAS LEYES DE HACIENDA Y DE INGRESOS MUNICIPALES (ARTÍCULOS 15, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LOS MUNICIPIOS DE ABASOLO, OCAMPO Y VICTORIA; 33, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LOS MUNICIPIOS DE ACÁMBARO, APASEO EL ALTO Y PURÍSIMA DEL RINCÓN; 19, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL MUNICIPIO DE ATARJEA; 31, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LOS MUNICIPIOS DE PUEBLO NUEVO Y SAN DIEGO DE LA UNIÓN; 32, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LOS MUNICIPIOS DE ROMITA Y SAN FELIPE; 36, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL MUNICIPIO DE SALAMANCA; 34, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL MUNICIPIO DE SALVATIERRA; Y 13, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL MUNICIPIO DE XICHÚ, TODOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020).

XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS Y VINCULA AL CONGRESO RESPECTIVO PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO AÑO FISCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 29, FRACCIONES I Y II, DE LOS MUNICIPIOS DE ABASOLO Y SAN DIEGO DE LA UNIÓN; 30, FRACCIONES, I Y II, DE LOS MUNICIPIOS DE ACÁMBARO Y PUEBLO NUEVO; 32, FRACCIONES I Y II, DE LOS MUNICIPIOS DE APASEO EL ALTO Y SALAMANCA; 25, FRACCIONES I Y II, DE LOS MUNICIPIOS DE OCAMPO Y XICHÚ; 26, FRACCIONES I Y II, DEL MUNICIPIO DE ROMITA; 27, INCISOS A) Y B), DEL MUNICIPIO DE URIANGATO; Y 31, FRACCIONES I Y II, DEL MUNICIPIO DE VICTORIA, TODOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 24 DE SEPTIEMBRE DE 2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: MONSERRAT CID CABELLO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión virtual del día **veinticuatro de septiembre de dos mil veinte**, por el que 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 los artículos 15, último párrafo y 29, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo; 30, fracciones I y II, y 33, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acámbaro; 32, fracciones I y II, y 33, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apaseo el Alto; 19, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atarjea; 15, último párrafo y 25, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocampo; 30, fracciones I y II, y 31, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pueblo Nuevo; 33, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Purísima del Rincón; 26, fracciones I y II, y 32, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Romita; 32, fracciones I y II, y 36, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salamanca; 32, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe; 34, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salvatierra; 29, fracciones I y II, y 31, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Diego de la Unión; 27, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Uriangato; 15, último párrafo, y 31, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Victoria; 13, último párrafo, y 25, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xichú; todos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

I. TRÁMITE

1. **Presentación del escrito y autoridades (emisoras y promulgadoras).**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra diversas normas. Señaló como autoridades emisoras y promulgadoras al Poder Legislativo y Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato.¹

2. **Normas generales impugnadas.** La comisión actora impugnó los artículos 15, último párrafo y 29, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo; 30, fracciones I y II, y 33, último párrafo, de la Ley de In-

¹ Acción de inconstitucionalidad 88/2020. Páginas 1 a 36.



gresos del Municipio de Acámbaro; 32, fracciones I y II, y 33, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apaseo el Alto; 19, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atarjea; 15, último párrafo y 25, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocampo; 30, fracciones I y II, y 31, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pueblo Nuevo; 33, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Purísima del Rincón; 26, fracciones I y II, y 32, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Romita; 32, fracciones I y II, y 36, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salamanca; 32, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe; 34, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salvatierra; 29, fracciones I y II, y 31, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Diego de la Unión; 27, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Uriangato; 15, último párrafo, y 31, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Victoria; 13, último párrafo, y 25, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xichú; todos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

3. **Conceptos de invalidez.** La promovente, en su **primer concepto de invalidez**, manifestó que las normas impugnadas prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública, además de que establecen cobros injustificadamente diferenciados por copias e impresiones, aunque se empleen los mismos materiales, con ello se vulnera el derecho de acceso a la información y los principios de gratuidad en el acceso a la información y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. Así, señala que los artículos 29, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo; 30, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acámbaro; 32, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apaseo el Alto; 25, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocampo; 30, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pueblo Nuevo; 26, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Romita; 32, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salamanca; 29, fracciones I y II, de la Ley



de Ingresos Municipio de San Diego de la Unión; 27, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Uriangato; 31, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Victoria; y 25, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xichú, todos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, transgreden los derechos humanos de acceso a la información, seguridad jurídica, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, legalidad y proporcionalidad tributaria, pues el legislador local no justificó los costos por la reproducción de la información.

5. Señala que de conformidad con el artículo 134 constitucional, los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, lo que implica que la adquisición de los materiales por parte de los Municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información deba hacerse acorde a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras.

6. Con la obtención de las mejores condiciones se 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.

7. Además, como lo ha señalado este Alto Tribunal, respecto al principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en que explique o razone el costo de los materiales de reproducción, lo cual no aconteció.

8. Aduce que el ejercicio del derecho de acceso a la información se debe regir por el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el de envío, en su caso, y el de su certificación, consecuentemente, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está grabando la información.

9. Afirma que no hay justificación para hacer una distinción entre el monto por entrega de información en copia simple y en copia impresa, pues en ambos casos se utilizan los mismos insumos para reproducir la información, por lo que sí no existe razonamiento que justifique el cobro de reproducción de información



con una base objetiva, ello sólo puede significar que la cuota se determinó arbitrariamente sin contemplar el costo real de los materiales.

10. Por otro lado, señala que los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, porque los derechos causados por los servicios de reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.

11. Asimismo, las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico pues 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 tienen un efecto inhibitorio de la tarea periodística y hace ilícita la profesión en este ámbito específico.

12. En su **segundo concepto de invalidez**, la promovente señala que los artículos 15, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo; 33, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acámbaro; 33, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apaseo el Alto; 19, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atarjea; 15, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocampo; 31, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pueblo Nuevo; 33, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Purísima del Rincón; 32, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Romita; 36, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salamanca; 34, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salvatierra; 31, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Diego de la Unión; 32, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe; 15, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Victoria; y 13, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xichú, todos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, establecen como atribución de las distintas Tesorerías Municipales determinar la época de pago por concepto del derecho por el servicio de alumbrado público, respecto de los usuarios que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad.

13. Con ello se vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, en virtud de que delega la facultad de fijar uno de los elementos esenciales –época de pago– de dicha contribución



en una autoridad administrativa, propiciando la arbitrariedad e incertidumbre respecto de cuándo habrían de cubrirse las cuotas correspondientes.

14. Aduce que el principio de legalidad tributaria contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Constitución Federal se traduce en la exigencia de que sea el legislador quien determine los elementos esenciales de la contribución y no las autoridades administrativas, en aras de garantizar la seguridad jurídica de los contribuyentes.

15. Señala que este Alto Tribunal al interpretar el artículo 31, fracción IV, constitucional, ha determinado que para la validez de un tributo es necesario su establecimiento por la ley, que sea proporcional y equitativo y esté destinado al pago de gastos públicos, pero además se exige que los elementos esenciales del mismo estén consignados de manera expresa en la ley, ello, para que no quede margen a arbitrariedades de las autoridades exactoras.

16. Afirma que el legislador local facultó indebidamente a las Tesorerías de los Municipios para determinar la época de pago por el servicio de alumbrado público, en los casos en los que los contribuyentes no cuenten con registro en la Comisión Federal de Electricidad, por tanto los artículos son inconstitucionales por no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los Municipios por la prestación del servicio de alumbrado público a los contribuyentes que no sean usuarios de la comisión mencionada.

17. Normas constitucionales y convencionales que se estiman violadas. Los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal; 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

18. Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad. El Ministro presidente formó y registró el expediente de esta acción de inconstitucionalidad en el momento oportuno y ordenó su turno al Ministro instructor, por proveído de seis de febrero de dos mil veinte.² El Ministro instructor admitió el presente

² Ibid. Página 79.



medio de control y realizó los requerimientos y trámites ordenados por ley, mediante acuerdo de siete de febrero del referido año.

19. **Informe del Poder Legislativo.**³ Martha Isabel Delgado Zárate, en su carácter de diputada presidenta de la mesa directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, contestó la demanda exponiendo, en síntesis, los razonamientos siguientes:

20. El Poder Legislativo Local hizo valer en primer lugar la causa de improcedencia consistente en la falta de personería de quien se ostenta como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues el proceso legislativo de selección efectuado por el Senado de la República no se llevó a cabo en concordancia con los artículos 102, apartado B, de la Constitución Federal, y 10 y 10 Ter de la ley de la propia comisión y 58, 59, 93, 94, 97, 101 y 102 del Reglamento del Senado de la República.

21. Lo anterior, fundamentalmente porque de tales normativas se desprende que de no alcanzarse la votación requerida para la elección del presidente, debía presentarse una nueva terna tantas veces fuera necesario para alcanzar la votación requerida, lo cual no se llevó a cabo, ya que del acuerdo aprobado en sesión de treinta de octubre de dos mil diecinueve, la mesa directiva del Senado de la República estableció el procedimiento de elección del presidente de la comisión en el que se estableció que de no reunirse la mayoría calificada en la primera votación, se realizará una segunda votación de forma inmediata, y de seguir la misma situación, se llevará a cabo una tercera votación en la sesión plenaria siguiente.

22. Así, alude que el objeto del citado acuerdo fue que las votaciones se llevaran de nueva cuenta sobre la misma terna sin cambiarla, contraviniendo el artículo 10 Ter de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, afirmando que el proceso legislativo estuvo viciado.

³ *Ibíd.* Páginas 117 a 177. Informe entregado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el doce de marzo de dos mil veinte.



23. Asimismo, en el proceso de elección se vulneró lo señalado por los artículos 102, apartado B, párrafos seis y siete, de la Constitución Federal y 10 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues era obligatorio que el presidente de la comisión fuera electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, lo que no sucedió, pues de acuerdo con la lista de asistencia de la sesión del siete de noviembre de dos mil diecinueve se registró la asistencia de ciento dieciocho senadores y diez ausencias, lista que se corroboró en la sesión del Pleno del Senado el doce de noviembre siguiente, con la aprobación del acta de sesión ordinaria.

24. Sin embargo, conforme al Diario de los Debates número veintiséis de la citada sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, se realizaron tres votaciones al no haberse obtenido una mayoría calificada respecto de la misma terna, y al haberse registrado la asistencia de ciento dieciocho senadores sin que conste el registro de algún retiro o ausencia de los presentes, resultaba necesario una mayoría calificada de setenta y ocho punto sesenta y seis votos, lo que no ocurrió pues sólo hubo setenta y seis votos de la mayoría.

25. Señala que si bien solo ciento catorce senadores físicamente acudieron a la urna a depositar su voto, dos senadoras introdujeron con permiso de la presidencia dos votos cada una, por lo que el total de votos extraídos de la urna debieron ser ciento dieciséis y no ciento catorce como fueron contados, por lo que se requerían al menos setenta y siete punto treinta y tres votos de los presentes para una mayoría calificada.

26. Por último, en la mencionada sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, al menos votaron ciento quince senadores, como se desprende del Diario de Debates, por lo que debieron extraerse de la urna ese mismo número de votos, de los cuales se requería el setenta y seis punto sesenta y seis de votos hacia un mismo candidato para alcanzar la mayoría calificada.

27. Como segunda causa de improcedencia aduce la falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues las normas impugnadas relativas al servicio de alumbrado público y al acceso a la información pública versan sobre posibles vulneraciones a principios tributarios –legalidad y propor-



cionalidad tributarias—, sobre lo cual no tiene legitimación para ejercer el medio de control constitucional, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria, en relación con los artículos 20, fracción II y 65 del mismo ordenamiento legal, y el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal.

28. Lo anterior, no obstante que la comisión actora refiera transgresión a los derechos humanos de seguridad jurídica y de legalidad, pues lo cierto es que sus planteamientos están encaminados a demostrar la contravención al principio de legalidad previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, y los derechos humanos invocados solo son consecuencia de las supuestas violaciones argüidas.

29. En relación con los derechos de acceso a la información pública, señala que contrario a lo asegurado por la comisión actora, no se encontraba obligado constitucionalmente a manifestar las razones o justificaciones específicas que lo llevaron a tomar sus determinaciones respecto a las cuotas. Ello, pues este Alto Tribunal ha establecido que tratándose de actos legislativos, la motivación y fundamentación se satisfacen si las autoridades actúan dentro de los límites de sus facultades (fundamentación) y que las leyes que expidan se refieran a relaciones sociales que requieran ser jurídicamente reguladas (motivación).

30. En relación con la atribución constitucional de crear contribuciones, si bien debe ceñirse a un proceso legislativo y el tributo debe respetar prerrogativas fundamentales de los gobernados, no llega al extremo de justificar o explicar de manera exhaustiva la imposición de la prestación patrimonial relativa. Citó en apoyo a sus consideraciones las tesis de rubros: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTAN OBLIGADOS A EXPLICARLOS." y P./J. 136/2009 "PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA."



31. La constitucionalidad de los preceptos impugnados que prevén un cobro por la reproducción de la información solicitada tiene sustento en lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, constitucional. Si bien es principio constitucional la gratuidad de la información, la reproducción o envío de ésta representa una carga económica para el Estado, pues implica una serie de actividades y uso de dispositivos físicos para la reproducción de la información solicitada, que genera un costo que requiere repercutirse en el solicitante de la información por ser un derecho que el Estado está facultado para su fijación y determinación. Citó en apoyo a sus consideraciones la tesis P./J. 3/98 de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."

32. Afirma que no debe soslayarse que en términos del artículo 115, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución Federal, son los Municipios quienes libremente administran su hacienda y desde el ámbito de su competencia los Ayuntamientos proponen a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, entre otros.

33. Respecto a lo que sostiene la comisión actora en cuanto a que las cuotas violan el principio de proporcionalidad tributaria, señala que para que se cumpla el principio de equidad y proporcionalidad, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, además de otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, pero sin que la correspondencia entre ambos términos deba entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponde exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente el de los particulares. Citó en apoyo a sus consideraciones la tesis P. J. 3/98 de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."

34. Señala que la actora debió aportar medio probatorio en el que sustentara la desproporcionalidad alegada, pues los servicios que presta el Estado los organiza en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares, por lo que no necesariamente debe atenderse que el valor del



servicio prestado sea el precio que corresponde exactamente al valor comercial, pues debe tomarse en consideración que el Estado debe desarrollar una serie de actividades, lo cual requiere una estructura administrativa, operativa y funcional, que conlleva a incurrir en diversos costos, conforme a los cuales finalmente debe determinarse si resulta o no razonablemente equilibrado el costo con la prestación del servicio. Citó como apoyo a sus consideraciones la tesis 2a. CX/2013 (10a.) de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. CARGA PROBATORIA, TRATÁNDOSE DE DERECHOS POR SERVICIOS."

35. Arguye que debe considerarse que en la prestación del servicio de acceso a la información, cada Municipio atiende a su realidad social y económica, es decir, que le implica el desarrollo de diversas actividades para lo cual debe contar con estructura administrativa, operativa y funcional, la accesibilidad de los insumos materiales en razón de distancia con los proveedores, cuestiones que conllevan costos diversos respecto de cada Municipio.

36. En relación con la distinción de tarifas por copia impresa y copia simple, reitera que el legislador no se encuentra obligado a justificar o explicar las razones de su determinación, y que la comisión actora tampoco aporta medio probatorio alguno que sustente que en las modalidades de la reproducción de la información pública en copia simple y copia impresa se utilizan los mismos insumos. Ello porque no atiende a las condiciones físicas y económicas de cada Municipio, en los que se debe valorar los dispositivos físicos empleados o que se tienen a disposición para atender el derecho de acceso a la información, elementos que son considerados desde el planteamiento de la iniciativa de ley. Así, la diferencia de tarifas respecto a la impresión y a la copia, únicamente atiende al costo que repercute en los materiales utilizados en la reproducción de la información, conforme a la propia tarifa propuesta por el Municipio.

37. En relación con las bases objetivas y razonables de las cuotas por reproducción, señala que de los artículos impugnados se puede advertir que se estableció que si el solicitante de la información pública proporciona el medio en el que se reproduzca la información, no se generará costo alguno; asimismo, que tratándose de las reproducciones de no más de veinte hojas simples serán sin costo alguno, lo cual es conforme con el criterio adoptado por este Alto Tribunal



y con lo que dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el artículo 102 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.

38. Con lo anterior, no se quebranta el principio de gratuidad, puesto que no se genera costo alguno por la búsqueda de la información, sino sólo por la modalidad de reproducción y entrega, sin que las cuotas por la modalidad de reproducción de información en copia simple e impresa sean arbitrarias como lo refiere la actora.

39. El artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública remite a la Ley Federal de Derechos, y de una revisión de esta disposición, los conceptos relativos a reproducción de la información pública en copia simple e impresa no son contemplados, por lo que no existe parámetro sobre el que se pueda determinar que las cuotas establecidas en las leyes impugnadas son arbitrarias.

40. Señala que la Primera Sala en el amparo en revisión 176/2011, si bien analizó la desproporcionalidad de un cobro por concepto de copia certificada de la Ley Federal de Derechos, utilizó el parámetro de que en el mercado comercial el valor de la fotocopia oscilaba entre los cincuenta centavos hasta los dos pesos, esto dependiendo de las condiciones especiales que pudieran atender a la oferta y demanda. Indica que tales consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.) de rubro: "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)."

41. Por lo anterior, no es posible que la comisión actora señale una desproporcionalidad de las cuotas establecidas en las leyes impugnadas, pues en su mayor parte, se encuentran dentro del parámetro de hasta dos pesos, acorde con el argumento de la Primera Sala aducido, máxime que el asunto fue resuelto el once de mayo de dos mil once, lo que conlleva que el valor del mercado de



las copias fotostáticas, incluidas las copias impresas, a la fecha hayan actualizado su valor.

42. Respecto a las normas impugnadas referentes al servicio de alumbrado público, señala que todas remiten a la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, que regula este servicio y los elementos esenciales de la contribución en sus artículos 228-H, 228-I, 228-J, 228-K y 228-L.

43. En relación con la época de pago, el artículo 228-J de la ley en comento, establece que el derecho de alumbrado público se causa mensualmente y su pago debe hacerse dentro de los primeros diez días siguientes al mes en que se cause, ya sea en las oficinas de la Tesorería Municipal o en las instituciones autorizadas para tal efecto.

44. Así, en el caso de los usuarios que tienen cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, el pago se hará por conducto de ésta, y en el caso de los usuarios que no tengan cuenta, el pago respectivo se realizará dentro de los primeros diez días siguientes al mes en que se cause el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

45. Por lo que la contribución de derecho por la prestación del servicio de alumbrado público sí respeta los principios de legalidad tributaria y de reserva de ley, en razón de que sus elementos se encuentran plenamente definidos en una ley formal y materialmente legislativa. Citó en apoyo a sus consideraciones la tesis 3a./J. 18/91 de rubro: "LEYES FISCALES. LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE SUS NORMAS NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN ESTRICTA Y DE LEGALIDAD QUE RIGEN EN DICHA MATERIA."

46. El supuesto de que los elementos esenciales de la contribución se encuentren en leyes diversas, no configura violación al principio de legalidad tributaria, ya que dicho principio exige que los elementos esenciales se encuentren contenidos en ley formal y materialmente legislativa, cuestión que no implica contravención al artículo 31, fracción IV, constitucional. Citó en apoyo a tal consideración la tesis P. XLIV/2006 de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL HECHO



DE QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL TRIBUTO SE CONTENGAN EN DISTINTAS LEYES EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL, NO CONSTITUYE UNA CONTRAVENCIÓN A ESE PRINCIPIO."

47. **Informe del Poder Ejecutivo.**⁴ Diego Sinhue Rodríguez Vallejo, en su carácter de gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, contestó la demanda exponiendo, en síntesis, los razonamientos siguientes:

48. Argumenta que la Legislatura Local proveyó la expedición de las leyes de ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil veinte de los Municipios impugnadas con el propósito de contribuir al ejercicio de la autonomía municipal dispuesta en el artículo 115 constitucional, y de establecer el marco legal para que dicho orden de gobierno pueda cubrir sus necesidades y ejercer sus atribuciones conforme a los mandatos constitucionales federal y local, así como aquellas dispuestas en el artículo 76, fracción IV, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

49. Por tanto, las normas impugnadas se encuentran debidamente fundadas y motivadas, pues existe una norma constitucional que faculta al legislador local a la expedición de las leyes de ingresos municipales, mientras que la motivación del acto legislativo se satisface cuando se regulan situaciones sociales que así lo demanden, lo que en la especie acontece, porque es necesaria la satisfacción de necesidades colectivas, lo cual se logra mediante la prestación de servicios públicos, y ello será factible en la medida de que el sujeto obligado, Estado, cuente con los recursos suficientes para ello, por lo que se ha instituido el imperativo dispuesto en la fracción IV del artículo 31 constitucional para que los gobernados contribuyan al gasto público que haga factible que el Poder Público pueda realizar sus funciones. Cita en apoyo a sus consideraciones las tesis de rubros: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA." y 1a./J. 41/2007 "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN USO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS POR

⁴ *Ibíd.* Páginas 178 a 218. Informe entregado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el doce de marzo de dos mil veinte.



EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

50. Señala que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., apartado A, fracción III, constitucional, y 17, primer párrafo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su correlativo en el Estado de Guanajuato, el acceso a la información pública será gratuito en cuanto al derecho se refiere; no obstante, cuando dicha información es otorgada a través de medios magnéticos –no aportados por el solicitante– o impresos, o que representen una erogación por el envío, surge la facultad del órgano de administración pública de efectuar un cobro que debe estar dispuesto en ley, de tal forma que esto es lo que se cobra y no el derecho del gobernado de acceder a la información pública.

51. Los ordenamientos cuestionados se ajustan al artículo 17 precitado, pues las tarifas se encuentran sustentadas en la dotación por parte de la autoridad municipal al solicitante, del material necesario cuando así es requerido por éste para el vaciado de la información solicitada o en otros casos de manera general, cuando ello genera un cargo a la autoridad.

52. Afirma que la gratuidad es operante sólo respecto del deber del poder público de poner a disposición de los particulares la información que está obligada a hacer pública, pero no es aplicable la dispensa de costo cuando la autoridad tiene que entregar los soportes necesarios para su traslado, siempre que ello le amerite un gasto ajeno a lo que es propiamente la garantía de acceder al contenido de la información pública.

53. El acceso a la información pública no se verá coartado cuando la autoridad dispone de los mecanismos y herramientas para que el demandante pueda conocer la información que legalmente le es permitida, lo cual debe realizarse sin costo; pero cuando la información que requiere conocer implica algún costo para el Estado, como la utilización de insumos que por su naturaleza le irrogan una carga económica derivada de su adquisición o mantenimiento, surge la facultad de la autoridad de trasladar al interesado el importe correspondiente, atendiendo a lo finito de los recursos públicos, sin que ello signifique una obstaculización del ejercicio del derecho.



54. Con ello se respeta el principio de gratuidad, puesto que no es la búsqueda lo que se cobra, sino los soportes u objetos en los cuales se reproduce o vacía la misma, incluso los costos que le represente su envío al domicilio u oficina de quien la solicita.

55. La constitucionalidad del cobro de los soportes o medios de reproducción de la información, y en su caso su envío, ha sido reconocida por este Alto Tribunal en diversas acciones de inconstitucionalidad como la 5/2017 y la 13/2018 y su acumulada 25/2018.

56. Estima que las cuotas establecidas en las normas impugnadas son razonables en función de los costos de los insumos requeridos para su reproducción, además porque el aumento de dichas tarifas ha sido mínimo, buscando precisamente su racionalidad, y dado que año con año el material requerido sufre un incremento, el costo de los derechos correspondientes tiene que adecuarse a efecto de la optimización de los recursos públicos, por lo que en función de ello se establecieron tales importes que no representan carga gravosa para el solicitante y sin que se traduzca en una obtención de lucro para los Municipios, sino con la finalidad de establecer un precio justo.

57. Debe considerarse que los precios entre los Municipios no pueden ser iguales, considerando la distancia que representa para el proveedor trasladarse a cada sitio o a la inversa, ya que hay lugares de mayor accesibilidad que otros, por lo que los proveedores tienen diversos precios, y dado el mantenimiento de las máquinas utilizadas, además de que varían en razón el ejercicio de la autonomía municipal.

58. Aduce que como parámetro y como evidencia de que las cuotas establecidas en las normas impugnadas no son desproporcionales, en dos mil tres, este Alto Tribunal tenía como tarifa de reproducción cincuenta centavos por copia simple, por lo que transcurridos diecisiete años, los costos de los materiales se han incrementado.

59. Aunado a que las normas impugnadas contemplan la gratuidad por la expedición de hasta veinte copias simples y que el solicitante puede proporcionar



el soporte o medio para la reproducción de la información lo que no le generará ningún costo. Lo anterior se ajusta a lo dispuesto por el artículo 6o., apartado A, fracción III, constitucional, relativo a la gratuidad de la información pública, pues no se establece un precio por la información que se proporcione ni por su búsqueda, sino en función del costo que representan los insumos y soportes.

60. La proporcionalidad de las tarifas no implica una correspondencia exacta entre el costo que represente para el Estado y la tarifa impuesta con tal motivo, sino la razonabilidad entre uno y otro, lo cual se surte, puesto que aquellas han sido fijadas en función de los costos que para cada Municipio representa el soporte y servicio prestado, pues no es igual el costo para aquellos más alejados de las vías de comunicación y de donde se encuentran los distribuidores de los insumos, incluso ello incide en la existencia de profesionales en mantenimiento de los equipos necesarios para la reproducción de la información, lo que se traduce en la variación de importes entre uno y otro Municipio.

61. En relación con las normas impugnadas relativas al servicio de alumbrado público, después de determinar en qué consiste el principio de reserva de ley de forma general y en materia tributaria, señala que si bien las normas no establecen cuándo se cubrirá el derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, sí disponen que el derecho se causará y cubrirá conforme a lo establecido en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y la propia ley de ingresos de que se trate, por lo que si ésta no precisa la época de pago, debe acudir al primer ordenamiento citado.

62. Los artículos impugnados hacen una remisión a otra ley para complementarse, situación que no está constitucionalmente proscrita. Así, la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato en su artículo 228-J dispone que el derecho de alumbrado público se causará mensualmente y que el pago correspondiente, cuando se haga en las oficinas de la Tesorería Municipal o en las instituciones autorizadas para ello, debe realizarse dentro de los primeros diez días siguientes al mes en que se cause el pago, mientras que el numeral 228-K prevé la posibilidad de que los Ayuntamientos celebren convenios con la Comisión Federal de Electricidad para efectos del cobro de tal derecho.



63. De esa forma, las normas impugnadas no habilitan a una autoridad administrativa –Tesorería Municipal– para la determinación de la época de pago, como lo refiere la comisión actora, ya que remiten a la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, en cuyo artículo 228-J se precisa la época de pago.

64. De esa manera, el legislador local se apega al principio de seguridad jurídica dotando de certidumbre al gobernado. Citó en apoyo a sus consideraciones la tesis 2a. XXIX/2017 (10a.) de rubro: "RENTA. EL ARTÍCULO 148 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE DEL 18 DE OCTUBRE DE 2003 AL 8 DE OCTUBRE DE 2015, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA, EN SUS VERTIENTES DE RESERVA DE LEY Y SUPREMACÍA NORMATIVA."

65. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en este asunto.

66. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.⁵

II. COMPETENCIA

67. El 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, 10, fracción I, y 11, fracción V, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible vulneración a diversos principios constitucionales por parte de las leyes municipales discutidas, aprobadas y promulgadas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales.

⁵ Proveído de seis de julio de dos mil veinte.



III. OPORTUNIDAD

68. 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.

69. Las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el viernes veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve. Por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del veintiocho de diciembre de ese mismo año al 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 inconcusos que es oportuna su promoción, de conformidad con el artículo 60 de la ley de la materia.

IV. LEGITIMACIÓN

70. 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.

71. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 88/2020, 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.



72. Cabe destacar que la promovente argumenta que los preceptos reclamados de leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de dos mil veinte son violatorios de los derechos de acceso a la información, seguridad jurídica y los principios de gratuidad en el acceso a la información, legalidad, proporcionalidad y reserva de ley en materia tributaria.

73. Sin que sea óbice a lo anterior, el que la autoridad emisora de las normas impugnadas en su informe señale que la promovente carece de legitimación para impugnar normas de carácter tributario pues está legitimada únicamente para impugnar normas relacionadas con el desarrollo de sus atribuciones en materia de derechos humanos, pero no las relacionadas con una violación a los principios en materia tributaria, previstos en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna.

74. No obstante, 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, por lo que, como se adelantó, dicha comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario o de transparencia y acceso a la información, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.⁶

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

75. El Poder Legislativo Local hizo valer en primer lugar la causa de improcedencia consistente en la falta de personería de quien se ostenta como

⁶ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, por mayoría de diez 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, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues el proceso legislativo de selección efectuado por el Senado de la República no se llevó a cabo en concordancia con los artículos 102, apartado B, de la Constitución Federal, y 10 y 10 Ter de la ley de la propia comisión y 58, 59, 93, 94, 97, 101 y 102 del Reglamento del Senado de la República.

76. Sin embargo, como quedó precisado, María Rosario Piedra Ibarra 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, por lo que goza de presunción de validez en términos de los artículos 130 y 202 del Código Federal de Procedimientos de aplicación supletoria de conformidad con el artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, sin que la parte demandada, en su caso, probara lo contrario durante el trámite de la presente acción. En ese sentido y de conformidad con los artículos 11, en relación con el 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, procede desestimar la causal de improcedencia relativa a la falta de personería de la promovente. Además, no son materia de análisis las manifestaciones relacionadas con el proceso de selección de la titular del órgano actor, al no ser esta la vía para combatirlo.

77. Como segunda causa de improcedencia aduce la falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues las normas impugnadas relativas al servicio de alumbrado público y al acceso a la información pública versan sobre posibles vulneraciones a principios tributarios –legalidad y proporcionalidad tributarias–, sobre lo cual no tiene legitimación para ejercer el medio de control constitucional, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria, en relación con los artículos 20, fracción II y 65 del mismo ordenamiento legal, y el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal.

78. Tal planteamiento ya fue abordado en el apartado que antecede, al determinarse que dicho organismo, a través de su presidenta, sí tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad, por lo



que debe desestimarse lo argumentado por el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

VI. ESTUDIO

79. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó diversas leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de dos mil veinte por dos cuestiones, una en atención al derecho de acceso a la información pública; y la otra, en atención al cobro del derecho por alumbrado público. Así, para un mayor entendimiento se procede a analizar cada tópico por separado.

A. Derecho de acceso a la información pública

80. En su **primer concepto de invalidez** la promovente afirma que los artículos 29, fracciones I y II, de los Municipios de Abasolo y San Diego de la Unión; 30, fracciones I y II, de los Municipios de Acámbaro y Pueblo Nuevo; 32, fracciones I y II, de los Municipios de Apaseo el Alto y Salamanca; 25, fracciones I y II, de los Municipios de Ocampo y Xichú; 26, fracciones I y II, del Municipio de Romita; 27, incisos a) y b), del Municipio de Uriangato; y 31, fracciones I y II, del Municipio de Victoria, todos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, transgreden los derechos humanos de acceso a la información, seguridad jurídica, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, legalidad y proporcionalidad tributaria, pues el legislador local no justificó los costos por la reproducción de la información.

81. Señala que los preceptos establecen cobros injustificadamente diferenciados por copias e impresiones, aunque se empleen los mismos materiales, por lo que si no existe razonamiento que justifique el cobro de reproducción de información con una base objetiva, ello sólo puede significar que la cuota se determinó arbitrariamente sin contemplar el costo real de los materiales.

82. Asimismo, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria porque las cuotas fijadas no corresponden con lo que efectivamente el Estado eroga en los materiales para reproducir la información solicitada.



83. El concepto de invalidez es **fundado**. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha manifestado sobre los principios y directrices que rigen el derecho de acceso a la información, y en específico el de gratuidad, en las acciones de inconstitucionalidad 5/2017,⁷ 13/2018 y su acumulada 25/2018,⁸ 10/2019,⁹ 13/2019,¹⁰ 15/2019,¹¹ y 27/2019,¹² en donde se analizó el contenido del artículo 6o., fracción III, constitucional¹³ haciéndose énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar discriminación, pues su finalidad es que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información.

84. Así, el Tribunal Pleno determinó que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información.

85. Este principio de gratuidad quedó también plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,¹⁴ en

⁷ Resuelta en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

⁸ Resuelta en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho.

⁹ Resuelta en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.

¹⁰ Resuelta en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve.

¹¹ Resuelta el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

¹² Resuelta en sesión de tres de septiembre de dos mil diecinueve.

¹³ **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. ...

"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 registrarán 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. ..."

¹⁴ **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."



donde se estableció que sólo puede requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada. Asimismo, su artículo 141¹⁵ estableció que en caso de existir costos para obtener la información, éstos no podrán ser superiores al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, al costo de envío y al pago de la certificación de los documentos, cuando proceda, y que la información será entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

86. Es decir, tanto la Constitución Federal como la ley general relativa son claras al establecer la gratuidad del acceso a la información, constituyendo así una obligación categórica de todas las autoridades el garantizar dicha gratuidad.

87. De este modo, se señaló que las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo dado la forma de reproducción y entrega solicitados, deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

¹⁵ **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."



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

89. Se afirmó que aun en el evento de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponde realizar ni los cálculos respectivos ni tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente porque conforme al texto constitucional y legal aplicables, en materia de transparencia y acceso a la información pública corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos antes apuntados.

90. También se señaló que los costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo. Además, se precisó que la ley general de transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información; asimismo, dispone que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, y salvo que dicha ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en la misma.

91. Tomando en cuenta lo anterior, únicamente resta a este Tribunal Pleno determinar si en la presente acción se esgrimieron razones argumentativas o justificaciones específicas para demostrar que el cobro impugnado obedece a una base objetiva y razonable.

92. Al efecto, se estima necesario transcribir el contenido de los artículos impugnados:



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 29. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <p>"I. Copia simple \$0.72 "II. Copia impresa \$1.46 " ..."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Acámbaro, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 30. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <p>"I. Copia simple \$0.87 "II. Copia impresa \$1.69 " ..."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Apaseo el Alto, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 32. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <p>"I. Copia simple \$0.89 "II. Copia impresa \$1.78 " ..."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Ocampo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 25. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública en la modalidad de reproducción, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <p>"I. Copia simple \$1.42 "II. Copia impresa \$1.42 " ..."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Pueblo Nuevo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 30. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <p>"I. Copia simple \$0.60 "II. Copia impresa \$1.19 " ..."</p>



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Romita, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 26. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública en la modalidad de reproducción, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <table border="0"><tr><td>"I. Copia simple</td><td style="text-align: right;">\$0.85</td></tr><tr><td>"II. Copia impresa</td><td style="text-align: right;">\$1.55</td></tr><tr><td>" ... "</td><td></td></tr></table>	"I. Copia simple	\$0.85	"II. Copia impresa	\$1.55	" ... "	
"I. Copia simple	\$0.85						
"II. Copia impresa	\$1.55						
" ... "							
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Salamanca, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 32. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <table border="0"><tr><td>"I. Copia simple</td><td style="text-align: right;">\$1.56</td></tr><tr><td>"II. Copia impresa</td><td style="text-align: right;">\$2.80</td></tr><tr><td>" ... "</td><td></td></tr></table>	"I. Copia simple	\$1.56	"II. Copia impresa	\$2.80	" ... "	
"I. Copia simple	\$1.56						
"II. Copia impresa	\$2.80						
" ... "							
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Diego de la Unión, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 29. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <table border="0"><tr><td>"I. Copia simple</td><td style="text-align: right;">\$0.83</td></tr><tr><td>"II. Copia impresa</td><td style="text-align: right;">\$1.72</td></tr><tr><td>" ... "</td><td></td></tr></table>	"I. Copia simple	\$0.83	"II. Copia impresa	\$1.72	" ... "	
"I. Copia simple	\$0.83						
"II. Copia impresa	\$1.72						
" ... "							
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Uriangato, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 27. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <table border="0"><tr><td>"a) Copia simple</td><td style="text-align: right;">\$0.91</td></tr><tr><td>"b) Copia impresa</td><td style="text-align: right;">\$1.61</td></tr><tr><td>" ... "</td><td></td></tr></table>	"a) Copia simple	\$0.91	"b) Copia impresa	\$1.61	" ... "	
"a) Copia simple	\$0.91						
"b) Copia impresa	\$1.61						
" ... "							
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Victoria, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 31. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <table border="0"><tr><td>"I. Copia simple</td><td style="text-align: right;">\$0.89</td></tr><tr><td>"II. Copia impresa</td><td style="text-align: right;">\$1.79</td></tr><tr><td>" ... "</td><td></td></tr></table>	"I. Copia simple	\$0.89	"II. Copia impresa	\$1.79	" ... "	
"I. Copia simple	\$0.89						
"II. Copia impresa	\$1.79						
" ... "							



Ley de Ingresos del Municipio de Xichú , Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.	"Artículo 25. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:	
	TARIFA	
	"I. Copia simple	\$2.75
	"II. Copia impresa	\$2.75
	"..."	

93. Como se desprende del contenido de los artículos transcritos, los Municipios del Estado de Guanajuato establecieron el cobro de copias simples y copias impresas en materia de acceso a la información, en los que, en su mayoría, se fijaron montos diversos que oscilan entre \$0.60 (sesenta centavos de peso 00/60 moneda nacional) y \$2.80 (dos pesos ochenta centavos 00/80 moneda nacional), sin establecerse justificación alguna.

94. Asimismo, de la lectura de los procedimientos legislativos correspondientes, no se advierte que el legislador estableciera razón alguna a efecto de justificar los costos establecidos ni la diferencia que plasmó, en algunos casos, entre los costos por cuanto hace a la copia simple y a la copia impresa, todo ello, en concordancia con el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información, lo que deviene en su inconstitucionalidad.

95. Por tanto, se declara la inconstitucionalidad de las porciones normativas de los artículos impugnados, sin que sea menester analizar el resto de los argumentos de su primer concepto de invalidez ante la declaratoria de invalidez total de las porciones normativas reclamadas. Apoya esta determinación la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."¹⁶

¹⁶ Cuyo texto es el siguiente: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863 y registro digital: 181398.



B. Derechos por alumbrado público

96. En su **segundo concepto de invalidez**, la comisión promovente aduce esencialmente que los artículos 15, último párrafo, de los Municipios de Abasolo, Ocampo y Victoria; 33, último párrafo, de los Municipios de Acámbaro, Apaseo el Alto y Purísima del Rincón; 19, último párrafo, del Municipio de Atarjea; 31, último párrafo, de los Municipios de Pueblo Nuevo y San Diego de la Unión; 32, último párrafo, de los Municipios de Romita y San Felipe; 36, último párrafo, del Municipio de Salamanca; 34, último párrafo, del Municipio de Salvatierra; y 13, último párrafo, del Municipio de Xichú, todos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, son inconstitucionales porque establecen como atribución de las distintas Tesorerías Municipales determinar la época de pago por concepto del derecho por el servicio de alumbrado público, respecto de los usuarios que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad. Afirma que ello vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, en virtud de que se delega la facultad de fijar uno de los elementos esenciales –época de pago– de dicha contribución en una autoridad administrativa, propiciando la arbitrariedad e incertidumbre respecto de cuándo habrían de cubrirse las cuotas correspondientes.

97. El estudio de fondo se realiza conforme a lo resuelto por el Pleno de este Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2007 en sesión del veinticinco de junio de dos mil siete, en la que se declaró la validez del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila,¹⁷ para el ejercicio fiscal de dos mil siete, porque se consideró que, no obstante la circunstancia de

¹⁷ "Artículo 13. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

"La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El importe se cobrará en cada recibo que la CFE expida.

"Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mencionada en el párrafo anterior, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

"En este servicio se cobrará un máximo del 3% sobre el consumo de energía eléctrica doméstica, y el 2% sobre el consumo comercial."



que difícilmente puede apreciarse la existencia de un servicio individualizado en un destinatario concreto y más bien el alumbrado público es un servicio de carácter universal dirigido a los habitantes del Municipio, al quedar fijada la base imponible para calcular la contribución de mérito, conforme al costo global generado por la prestación del servicio otorgado por el ente público, en efecto, dicho precepto sí establecía un derecho y no un impuesto, pues la base del tributo se encontraba relacionada con un hecho imponible que sí respondía a la actividad del ente público, a saber, la prestación del servicio señalado.

98. Ahora bien, 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 Federal que establecen 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 contribuciones. 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; ..."

99. 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.

100. En este sentido, les 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.

101. En congruencia con lo anterior, para determinar si los artículos impugnados resultan inconstitucionales por no establecer la época de pago, como cuestión previa es necesario analizar la naturaleza de la contribución del servicio de alumbrado público y sus elementos esenciales.

102. En esos términos, del artículo 31, fracción IV,¹⁸ de la Constitución Federal se desprenden los principios constitucionales tributarios de reserva de

¹⁸ **Constitución Federal. "Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, aplicables tanto a nivel federal como en el de los Estados, la Ciudad de México y los Municipios, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución, conforme a lo siguiente:

- 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.

103. Así, el concepto jurídico de contribución o tributo aplicable a todos los niveles de gobierno, 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.

104. Ahora bien, el concepto constitucional de contribución o tributo conforma distintas especies, las cuales comparten una estructura compuesta por sus elementos esenciales,¹⁹ los que, por un lado, permiten determinar su natu-

¹⁹ Los elementos esenciales de toda contribución son: sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago, los cuales pueden explicarse de la manera siguiente:

a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.



raleza y, por otro, son el punto de partida para el análisis de su regularidad constitucional.

105. Pues 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 cada tributo de una naturaleza propia.

106. Ello, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución General de la República, tanto la Federación como los Estados para sí y para sus Municipios, tienen libertad para configurar 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 deben respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

107. En relación con lo anterior, 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: impuestos, aporta-

b) Hecho Imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria; es el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

c) Base Imponible: La magnitud o valor representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o Tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

e) Época de Pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Al respecto, debe decirse que aun cuando la última parte del primer párrafo del artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, objeto, base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término "objeto" se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, esto es, la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.



ciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, los cuales conceptualiza como sigue:

"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 beneficien 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 beneficien 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."

108. Ahora, el artículo 20, fracción II, del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, define los derechos de la siguiente forma:

"Artículo 20. Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones especiales, las que se definen de la siguiente manera:

"I. Impuestos son las prestaciones económicas que establece la ley, con carácter general y obligatorio a cargo de las personas que se encuentren en la situación o hipótesis jurídica prevista por la misma, para cubrir el gasto público;

"II. Derechos son las contraprestaciones económicas establecidas en ley con carácter obligatorio a cargo de quienes usan servicios inherentes al Estado, así como por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público. y

"III. Contribuciones especiales son las prestaciones económicas fijadas por ley con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que reciban un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública."

109. Por su parte, la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, en su artículo 228-H, ubicado en el capítulo tercero, denominado "Por servicio de alumbrado público", dispone lo siguiente:

"Artículo 228-H. El objeto de este derecho será el servicio de alumbrado público que se preste en las calles, plazas, jardines y todos aquellos lugares de uso común, y los ingresos que se perciban por su recaudación se destinarán al pago de dicho servicio y en su caso, a su mantenimiento y mejoramiento, en colaboración con los contribuyentes beneficiados."

110. Asimismo, el artículo 228-I de la Ley de Hacienda referida establece lo siguiente:



"Artículo 228-I. La tarifa mensual correspondiente al derecho de alumbrado público, será la obtenida como resultado de dividir el costo anual global actualizado por el Municipio en la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y el número de predios rústicos y urbanos detectados que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El resultado será dividido entre doce y el importe que resulte de esta operación será el que se cobre en cada recibo que expida la Comisión Federal de Electricidad.

"Se entiende como costo anual global actualizado la suma de los montos de los últimos 12 meses de los siguientes conceptos:

"I. El gasto realizado por el Municipio para el otorgamiento del servicio de alumbrado público;

"II. El importe que la Comisión Federal de Electricidad facture por consumo de energía respecto del alumbrado público; y

"III. El ahorro energético en pesos que presente el Municipio.

"Para los efectos de los incisos anteriores, los últimos 12 meses son aquellos meses previos al mes de septiembre del año en el que se realiza el cálculo, incluyendo este último.

"La suma total antes referida será traída a valor presente tras la aplicación de un factor de actualización que se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor dado a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, o cualquier indicador que en su momento lo sustituya, correspondiente al mes de septiembre del año en que se realiza el cálculo, entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor, o cualquier indicador que en su momento lo sustituya, correspondiente al mes de septiembre del año inmediato anterior.

(N. de E. véase fórmula en el P.O. de 22 de noviembre de 2019, páginas 23 Y 24).



"Adicionalmente el resultado del cálculo obtenido se dividirá entre el Factor de Ajuste Energético. Este factor se obtiene del promedio de los últimos 36 meses, de la inflación anual al mes de septiembre del año en que se realiza el cálculo. La inflación anual corresponde a la variación del Índice Nacional de Precios al Productor del sector de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final, contenido en el Índice de Mercancías y Servicios Finales, por origen publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía o cualquier indicador que en su momento lo sustituya.

"Las facilidades administrativas de cobro deberán preverse en la ley de ingresos para cada Municipio.

"Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mencionada en este artículo, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal."

111. Lo hasta aquí expuesto permite afirmar que el hecho imponible de las contribuciones denominadas "derechos", 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 de la Nación; 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.

112. 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.

113. En este sentido, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

114. Conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera que se respeta el principio de proporcionalidad tributaria en la medida en que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible. 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.

115. En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base, lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, 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.

116. Además de lo anterior, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse al **prin-**



cipio 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.

117. En el caso concreto, en el concepto de invalidez que se analiza, la accionante plantea la inconstitucionalidad de distintas Leyes de Ingresos municipales del Estado de Guanajuato, respecto a la contribución que deriva del servicio de alumbrado público por no contener todos los elementos esenciales de los derechos, en particular, la época de pago, mismo que resulta **infundado** conforme a los siguientes razonamientos:

118. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los Municipios de Abasolo, Acámbaro, Apaseo el Alto, Atarjea, Ocampo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, Salamanca, Salvatierra, San Diego, San Felipe, Victoria y Xichú, todos de Guanajuato, establecen lo siguiente:

<p>Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 15. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y en la presente ley, y con base en la siguiente:</p> <table data-bbox="739 1037 1033 1126"> <thead> <tr> <th colspan="2" style="text-align: center;">TARIFA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"I. Mensual</td> <td style="text-align: right;">\$2,775.66</td> </tr> <tr> <td>"II. Bimestral</td> <td style="text-align: right;">\$5,551.33</td> </tr> </tbody> </table> <p>"Aplicará la tarifa mensual o bimestral según el periodo de facturación de la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal."</p>	TARIFA		"I. Mensual	\$2,775.66	"II. Bimestral	\$5,551.33
TARIFA							
"I. Mensual	\$2,775.66						
"II. Bimestral	\$5,551.33						



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Acámbaro, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 33. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se causarán y liquidarán de conformidad con lo establecido por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, y con base en la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <table border="0"><tr><td>"I. Mensual</td><td style="text-align: right;">\$1,454.36</td></tr><tr><td>"II. Bimestral</td><td style="text-align: right;">\$2,908.73</td></tr></table> <p>"Aplicará la tarifa mensual o bimestral según el periodo de facturación de la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal."</p>	"I. Mensual	\$1,454.36	"II. Bimestral	\$2,908.73
"I. Mensual	\$1,454.36				
"II. Bimestral	\$2,908.73				
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Apaseo el Alto, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 33. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, y con base en la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <table border="0"><tr><td>"I. Mensual</td><td style="text-align: right;">\$1,993.12</td></tr><tr><td>"II. Bimestral</td><td style="text-align: right;">\$3,986.23</td></tr></table> <p>"Aplicará la tarifa mensual o bimestral según el periodo de facturación de la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal."</p>	"I. Mensual	\$1,993.12	"II. Bimestral	\$3,986.23
"I. Mensual	\$1,993.12				
"II. Bimestral	\$3,986.23				
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Atarjea, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 19. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y lo previsto en la presente ley, y con base en la siguiente:</p>				



	<p style="text-align: center;">TARIFA</p> <table border="0"> <tr> <td>"I. Mensual</td> <td style="text-align: right;">\$3,010.08</td> </tr> <tr> <td>"II. Bimestral</td> <td style="text-align: right;">\$6,020.17</td> </tr> </table> <p>"Aplicará la tarifa mensual o bimestral según el periodo de facturación de la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal."</p>	"I. Mensual	\$3,010.08	"II. Bimestral	\$6,020.17
"I. Mensual	\$3,010.08				
"II. Bimestral	\$6,020.17				
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Ocampo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 15. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y lo previsto en la presente ley, y con base en la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <table border="0"> <tr> <td>"I. Mensual</td> <td style="text-align: right;">\$1,283.38</td> </tr> <tr> <td>"II. Bimestral</td> <td style="text-align: right;">\$2,566.76</td> </tr> </table> <p>"Aplicará la tarifa mensual o bimestral según el periodo de facturación de la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal."</p>	"I. Mensual	\$1,283.38	"II. Bimestral	\$2,566.76
"I. Mensual	\$1,283.38				
"II. Bimestral	\$2,566.76				
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Pueblo Nuevo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 31. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y el presente ordenamiento, y con base en la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <table border="0"> <tr> <td>"I. Mensual</td> <td style="text-align: right;">\$2,160.31</td> </tr> <tr> <td>"II. Bimestral</td> <td style="text-align: right;">\$4,320.62</td> </tr> </table>	"I. Mensual	\$2,160.31	"II. Bimestral	\$4,320.62
"I. Mensual	\$2,160.31				
"II. Bimestral	\$4,320.62				



	<p>"Aplicará la tarifa mensual o bimestral según el periodo de facturación de la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal."</p>						
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Purísima del Rincón, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 33. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y el presente ordenamiento, y con base en la siguiente:</p> <table border="1" data-bbox="503 657 1059 751"><thead><tr><th colspan="2">TARIFA</th></tr></thead><tbody><tr><td>"I. Mensual</td><td>\$2,466.80</td></tr><tr><td>"II. Bimestral</td><td>\$4,933.59</td></tr></tbody></table> <p>"Aplicará la tarifa mensual o bimestral según el periodo de facturación de la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal."</p>	TARIFA		"I. Mensual	\$2,466.80	"II. Bimestral	\$4,933.59
TARIFA							
"I. Mensual	\$2,466.80						
"II. Bimestral	\$4,933.59						
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Romita, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 32. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y lo previsto en la presente ley, con base en la siguiente:</p> <table border="1" data-bbox="503 1230 1059 1324"><thead><tr><th colspan="2">TARIFA</th></tr></thead><tbody><tr><td>"I. Mensual</td><td>\$1,262.00</td></tr><tr><td>"II. Bimestral</td><td>\$2,524.00</td></tr></tbody></table> <p>"Aplicará la tarifa mensual o bimestral según el periodo de facturación de la Comisión Federal de Electricidad.</p>	TARIFA		"I. Mensual	\$1,262.00	"II. Bimestral	\$2,524.00
TARIFA							
"I. Mensual	\$1,262.00						
"II. Bimestral	\$2,524.00						



	<p>"Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal."</p>				
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Salamanca, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 36. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y la presente ley, y con base en la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 60%;">"I. Mensual</td> <td style="text-align: right;">\$1,921.45</td> </tr> <tr> <td>"II. Bimestral</td> <td style="text-align: right;">\$3,842.89</td> </tr> </table> <p>"Aplicará la tarifa mensual o bimestral según el periodo de facturación de la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal."</p>	"I. Mensual	\$1,921.45	"II. Bimestral	\$3,842.89
"I. Mensual	\$1,921.45				
"II. Bimestral	\$3,842.89				
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Salvatierra, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 34. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y lo previsto en la presente ley, con base en la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 60%;">"I. Mensual</td> <td style="text-align: right;">\$1,998.57</td> </tr> <tr> <td>"II. Bimestral</td> <td style="text-align: right;">\$3,997.14</td> </tr> </table> <p>"Aplicará la tarifa mensual o bimestral según el periodo de facturación de la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal."</p>	"I. Mensual	\$1,998.57	"II. Bimestral	\$3,997.14
"I. Mensual	\$1,998.57				
"II. Bimestral	\$3,997.14				



Ley de Ingresos del Municipio de San Diego de la Unión , Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.	<p>"Artículo 31. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y el presente ordenamiento, y con base en la siguiente:</p>						
	<table border="0"><thead><tr><th colspan="2" style="text-align: center;">TARIFA</th></tr></thead><tbody><tr><td>"I. Mensual</td><td style="text-align: right;">\$1,511.84</td></tr><tr><td>"II. Bimestral</td><td style="text-align: right;">\$3,023.68</td></tr></tbody></table>	TARIFA		"I. Mensual	\$1,511.84	"II. Bimestral	\$3,023.68
TARIFA							
"I. Mensual	\$1,511.84						
"II. Bimestral	\$3,023.68						
	<p>"Aplicará la tarifa mensual o bimestral según el periodo de facturación de la Comisión Federal de Electricidad.</p>						
	<p>"Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal."</p>						
Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe , Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.	<p>"Artículo 32. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y lo previsto en la presente ley, y con base en la siguiente:</p>						
	<table border="0"><thead><tr><th colspan="2" style="text-align: center;">TARIFA</th></tr></thead><tbody><tr><td>"I. Mensual</td><td style="text-align: right;">\$1,616.01</td></tr><tr><td>"II. Bimestral</td><td style="text-align: right;">\$3,232.02</td></tr></tbody></table>	TARIFA		"I. Mensual	\$1,616.01	"II. Bimestral	\$3,232.02
TARIFA							
"I. Mensual	\$1,616.01						
"II. Bimestral	\$3,232.02						
	<p>"Aplicará la tarifa mensual o bimestral según el periodo de facturación de la Comisión Federal de Electricidad.</p>						
	<p>"Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la tesorería municipal."</p>						



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Victoria, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 15. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y lo previsto en la presente ley, y con base en la siguiente:</p> <table data-bbox="503 393 1053 475"> <thead> <tr> <th></th> <th>TARIFA</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"I. Mensual</td> <td></td> <td>\$1,469.32</td> </tr> <tr> <td>"II. Bimestral</td> <td></td> <td>\$2,938.63</td> </tr> </tbody> </table> <p>"Aplicará la tarifa mensual o bimestral según el periodo de facturación de la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal."</p>		TARIFA		"I. Mensual		\$1,469.32	"II. Bimestral		\$2,938.63
	TARIFA									
"I. Mensual		\$1,469.32								
"II. Bimestral		\$2,938.63								
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Xichú, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>"Artículo 13. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y el presente ordenamiento, con base en la siguiente:</p> <table data-bbox="503 963 1053 1045"> <thead> <tr> <th></th> <th>TARIFA</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"I. Mensual</td> <td></td> <td>\$3,885.76</td> </tr> <tr> <td>"II. Bimestral</td> <td></td> <td>\$7,771.52</td> </tr> </tbody> </table> <p>"Aplicará la tarifa mensual o bimestral según el periodo de facturación de la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal."</p>		TARIFA		"I. Mensual		\$3,885.76	"II. Bimestral		\$7,771.52
	TARIFA									
"I. Mensual		\$3,885.76								
"II. Bimestral		\$7,771.52								

119. Los preceptos reclamados señalan que los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de



Guanajuato y en las Leyes de Ingresos municipales reclamadas y con base en tarifas mensuales o bimestrales, según el periodo de facturación de la Comisión Federal de Electricidad. Además, precisa que los usuarios del servicio que no tengan cuenta con la comisión pagarán el derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

120. Toda vez que los preceptos reclamados señalan que los derechos se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado, en primer lugar, debe analizarse la naturaleza de la contribución, así como sus elementos.

121. La Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Guanajuato establece una contribución a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público el cual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 228-H, es el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común y los ingresos que se perciban por su recaudación se destinarán al pago de dicho servicio y en su caso, a su mantenimiento y mejoramiento, en colaboración con los contribuyentes beneficiados.

122. Además, el artículo 228-I de la ley referida, señala cómo se obtiene la tarifa mensual correspondiente al derecho por alumbrado público que será resultado de dividir el costo anual global actualizado por el Municipio en la prestación del servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad y el número de predios rústicos y urbanos detectados que no estén registrados en la comisión. El resultado será dividido entre doce y el importe que resulte será cobrado en cada recibo expedido por ésta. Además, el último párrafo del precepto señala que los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en dicha comisión, pagarán la tarifa resultante mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

123. De igual forma se establece en el último párrafo que las facilidades administrativas de cobro deberán preverse en la Ley de Ingresos de cada Municipio.

124. Por otra parte y, atendiendo al concepto de invalidez planteado, es importante destacar que **el artículo 228-J establece que el derecho de alum-**



brado público se causará mensualmente y el pago se hará dentro de los primeros diez días siguientes al mes en que se cause el pago, cuando se haga en las oficinas de la Tesorería Municipal o en las instituciones autorizadas para tal efecto.

125. De los anteriores preceptos se desprenden los elementos integrantes del tributo analizado:

Sujetos: Los propietarios o poseedores de predios urbanos o rústicos ubicados en el área territorial municipal, estén o no registrados en la Comisión Federal de Electricidad.

Objeto: La prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio en calles, plazas, jardines y todos aquellos lugares de uso común.

Base: El costo global del servicio de alumbrado público.

Tarifa: El resultado de dividir el monto correspondiente a la base (costo global del servicio de alumbrado público), entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad y el número de predios rústicos y urbanos que no estén registrados en la comisión. El resultado será dividido entre doce y el importe que resulte de esta operación será el que se cobre en cada recibo que expida la comisión.²⁰

Época de pago: El monto a pagar será cobrado, mensual o bimestral, en cada recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad, para el caso de los usuarios registrados y, en el caso de los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados ante dicha comisión, pagarán la cantidad resultante mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería

²⁰ Cabe precisar que si bien los preceptos reclamados de las leyes de ingresos impugnadas establecen una tarifa mensual y bimestral es el resultado de esta forma de calcular, pues los preceptos reclamados señalan expresamente que "... los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad por la Ley de Hacienda para los Municipios de Guanajuato y el presente ordenamiento, y con base en la siguiente: tarifa ...".



Municipal, dentro de los primeros diez días siguientes al mes en que se cause el pago.

126. Así, los preceptos reclamados regulan uno de los denominados "derechos por servicios", toda vez que establecen una contribución cuya actualización deriva de la prestación de un servicio por parte del Municipio; ello según se advierte además, de lo previsto en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, pues el citado artículo 228-H, establece la obligación de pagar un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio, entendiéndose por tal servicio, el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

127. Sobre este aspecto, cabe puntualizar que no obstante la circunstancia de que difícilmente puede apreciarse la existencia de un servicio individualizado en un destinatario concreto y, más bien se trata de un servicio con carácter universal dirigido a los habitantes del Municipio, tomando en cuenta que el derecho por servicio es una especie de contribución que tiene su origen en la recepción por parte de los particulares de una actividad del Estado –en este caso de los Municipios–, por la cual se genera una relación entre sus habitantes obligados al pago y la administración de aquél, que justifica precisamente dicha remuneración por ese concepto, debe estimarse que al quedar fijada la base imponible para calcular dicha contribución conforme al costo global generado por la prestación del servicio otorgado por el ente público (Municipio), en efecto se trata de un derecho y no de un impuesto.

128. En ese entendido, debe tenerse en consideración con relación a los derechos fiscales que: *a)* conforme al principio de proporcionalidad tributaria que los rige, éste se funda, generalmente, en que el monto de las cuotas o tarifas respectivas guarden una correspondencia razonable con el costo del servicio que presta el ente público (Municipio); *b)* el costo que para éste tenga la ejecución del servicio; y, *c)* la correspondencia entre dicho costo y el monto de la cuota o tarifa no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se otorgan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.



129. De todo lo expuesto, puede advertirse que contrario a lo manifestado por la accionante, los preceptos reclamados no violan el principio de legalidad tributaria, ya que los elementos del tributo se encuentran contenidos en las disposiciones citadas de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y en las leyes de ingresos reclamadas, sin que el principio de legalidad exija que tales elementos se consignen en una determinada ley, sino sólo que se establezcan en ley. De ahí que no es contrario a dicho principio el que las normas reclamadas no establezcan la época de pago, pues ello se establece en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato.

130. En particular, en el artículo 228-J de la referida ley que señala que **el derecho de alumbrado público se causara mensualmente y el pago se hará dentro de los primeros diez días siguientes al mes en que se cause cuando se haga en las oficinas de la Tesorería o instituciones autorizadas. Además, para los usuarios con cuenta con la Comisión Federal de Electricidad los preceptos reclamados señalan que la tarifa se pagará ya sea mensual o bimestralmente, dependiendo del periodo de facturación.**

131. Por lo anterior, como se adelantó, resulta infundado el concepto de invalidez pues los preceptos reclamados no violan el principio de legalidad tributaria²¹ tutelado por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues

²¹ Jurisprudencia P./J. 106/2006, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 5, 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."



como quedó precisado los elementos esenciales de la contribución están definidos en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y en las leyes impugnadas, de modo que se puede conocer con certeza, y de forma particular la época de pago, por lo que no queda margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras. Tampoco son contrarios los preceptos impugnados al derecho de seguridad jurídica²² que deriva del artículo 16 de la Constitución Federal, pues precisamente de la lectura sistemática de las disposiciones referidas, se advierte que el contribuyente sabe a qué atenerse.

132. Sin que resulte aplicable al caso lo sostenido por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 21/2012, 22/2012 y 7/2013, 18/2018, 27/2018 y 20/2019, pues en esos casos, la invalidez de los preceptos impugnados se declaró porque fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, o bien hacían referencia a éste, lo que no se actualiza en este caso como quedó precisado.

²² Jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 1, enero de dos mil trece, página 437, de rubro 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, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y 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'."



VII. EFECTOS

133. Las declaratorias de invalidez decretadas en la presente sentencia surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Guanajuato. Aunado a ello, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Congreso del Estado de Guanajuato 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.

134. 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.

135. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 29, fracciones I y II, de los Municipios de Abasolo y San Diego de la Unión; 30, fracciones I y II, de los Municipios de Acámbaro y Pueblo Nuevo; 32, fracciones I y II, de los Municipios de Apaseo el Alto y Salamanca; 25, fracciones I y II, de los Municipios de Ocampo y Xichú; 26, fracciones I y II, del Municipio de Romita; 27, incisos a) y b) ,del Municipio de Uriangato; y 31, fracciones I y II, del Municipio de Victoria, todos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 15, último párrafo, de los Municipios de Abasolo, Ocampo y Victoria; 33, último párrafo, de los Municipios de Acámbaro, Apaseo el Alto y Purísima del Rincón; 19, último párrafo, del Municipio de Atarjea; 31, último párrafo, de los Municipios de Pueblo Nuevo y San Diego de la Unión; 32, último párrafo, de los Municipios de Romita y San Felipe; 36, último párrafo, del Municipio de Salamanca; 34, último párrafo, del



Municipio de Salvatierra; y 13, último párrafo, del Municipio de Xichú, todos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guanajuato y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Guanajuato, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y a los Municipios del Estado de Guanajuato y archívese el expediente como 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 los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reserva de criterio en cuanto a la legitimación, 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. El Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek en contra del párrafo noventa, Pérez Dayán por razones diversas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su subapartado A, denominado "Derecho de acceso a la información pública",



consistente en declarar la invalidez de los artículos 29, fracción I, de las Leyes de Ingresos para los Municipios de Abasolo y San Diego de la Unión; 30, fracción I, de las Leyes de Ingresos para los Municipios de Acámbaro y Pueblo Nuevo; 32, fracción I, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Apaseo el Alto; 26, fracción I, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Romita; 27, inciso a), de la Ley de Ingresos para el Municipio de Uriangato; y 31, fracción I, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Victoria, todos del Estado de Guanajuato, para el ejercicio fiscal de 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek en contra del párrafo noventa, Pérez Dayán por razones diversas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su subapartado A, denominado "Derecho de acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez de los artículos 29, fracción II, de las Leyes de Ingresos para los Municipios de Abasolo y San Diego de la Unión; 30, fracción II, de las Leyes de Ingresos para los Municipios de Acámbaro y Pueblo Nuevo; 32, fracción II, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Apaseo el Alto; 25, fracciones I y II, de las Leyes de Ingresos para los Municipios de Ocampo y Xichú; 26, fracción II, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Romita; 32, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Salamanca; 27, inciso b), de la Ley de Ingresos para el Municipio de Uriangato; y 31, fracción II, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Victoria, todos del Estado de Guanajuato, para el ejercicio fiscal de 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete 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, 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, en su subapartado B, denominado "Derechos por alumbrado



público", consistente en reconocer la validez de los artículos 15, párrafo último, de las Leyes de Ingresos para los Municipios de Abasolo, Ocampo y Victoria; 33, párrafo último, de las Leyes de Ingresos para los Municipios de Acámbaro, Apaseo el Alto y Purísima del Rincón; 19, párrafo último, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Atarjea; 31, párrafo último, de las Leyes de Ingresos para los Municipios de Pueblo Nuevo y San Diego de la Unión; 32, párrafo último, de las Leyes de Ingresos para los Municipios de Romita y San Felipe; 36, párrafo último, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Salamanca; 34, párrafo último, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Salvatierra; y 13, párrafo último, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Xichú, todos del Estado de Guanajuato, para el ejercicio fiscal de 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

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) determinar que la declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guanajuato y 2) vincular al Congreso del Estado de Guanajuato a que, en lo futuro y tratándose de disposiciones generales de vigencia anual, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek,



Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que esta sentencia deberá notificarse a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

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

Nota: Esta sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de abril de 2021.

Las tesis de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTAN OBLIGADOS A EXPLICARLOS." y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 139-144, Primera Parte, página 134 y 181-186, Primera Parte, página 239, con números de registro digital: 232537 y 232351, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aislada, 3a./J. 18/91, P./J. 3/98, P. XLIV/2006, 1a./J. 41/2007, P./J. 136/2009 y 1a./J. 132/2011 (9a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VII, abril de 1991, página 24, y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos VII, enero de 1998, página 54; XXIII, mayo de 2006, página 14; XXV, mayo de 2007, página 361; XXXI, enero de 2010, página 21 y Décima Época, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, página 2077, con números de registro digital: 207014, 196933, 175060, 172518, 165438 y 160577, respectivamente.

Las tesis aisladas 2a. CX/2013 (10a.) y 2a. XXIX/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas y 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 2, Tomo II, enero de 2014, página 1589 y 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1404, con números de registro digital: 2005254 y 2013890, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de agosto de 2021 a las 10:28 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 23 de agosto de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS (LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

II. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES BUROCRÁTICAS, SIEMPRE Y CUANDO ATIENDAN LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN X, 115, FRACCIÓN XVIII, 116, FRACCIÓN VI, 123, APARTADO B, Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 5, FRACCIONES I, III Y V, DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

III. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA DETERMINAR LOS CARGOS QUE SE CONSIDERARÁN DE CONFIANZA, ASÍ COMO SUS LÍMITES Y DERECHOS (ARTÍCULO 5, FRACCIONES I, III Y V, DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

IV. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA CALIDAD DE CONFIANZA DE LOS FISCALES REGIONALES Y ESPECIALES DEL ESTADO, ASÍ COMO DE LOS COMANDANTES DE POLICÍA, POLICÍAS PREVENTIVOS Y DE TRÁNSITO DE SUS MUNICIPIOS, NO ATIENDE EL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN PARA LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES DE INVESTIGACIÓN Y POLICIALES, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL FISCAL REGIONAL Y ESPECIAL", Y V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COMANDANTE DE POLICÍA, POLICÍAS PREVENTIVOS Y DE TRÁNSITO", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

V. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LOS MINISTERIOS PÚBLICOS Y MIEMBROS DE LOS CUERPOS



DE SEGURIDAD PÚBLICA ES ADMINISTRATIVA Y SE REGIRÁ POR LAS LEYES QUE SE EMITAN PARA ELLO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL FISCAL REGIONAL Y ESPECIAL", Y V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COMANDANTE DE POLICÍA, POLICÍAS PREVENTIVOS Y DE TRÁNSITO" DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

VI. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LOS MINISTERIOS PÚBLICOS O FISCALES, LOS MILITARES, LOS MARINOS, LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EL PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR, NO ES LABORAL, SINO ADMINISTRATIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL FISCAL REGIONAL Y ESPECIAL", Y V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COMANDANTE DE POLICÍA, POLICÍAS PREVENTIVOS Y DE TRÁNSITO", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

VII. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ESTABLECIMIENTO DE LA FISCALÍA REGIONAL Y ESPECIAL DENTRO DEL PODER EJECUTIVO VULNERA EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE LAS FUNCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA, CONTEMPLADO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL FISCAL REGIONAL Y ESPECIAL", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

VIII. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DEBEN GARANTIZAR 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, COMO LO DISPONE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL FISCAL



REGIONAL Y ESPECIAL", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

IX. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL LEGISLADOR LOCAL CUENTA CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA DETERMINAR SI LOS OFICIALES DEL REGISTRO CIVIL SERÁN CONSIDERADOS TRABAJADORES DE CONFIANZA O DE BASE (ARTÍCULO 5, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL OFICIAL DEL REGISTRO CIVIL", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

X. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA SUBORDINACIÓN ES EL ELEMENTO SUSTANCIAL PARA DISTINGUIR SI UN SERVIDOR PÚBLICO ES UN TRABAJADOR O UN TITULAR (ARTÍCULO 5, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL OFICIAL DEL REGISTRO CIVIL", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XI. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA CALIDAD DE CONFIANZA DE LOS ASESORES, SECRETARIOS AUXILIARES Y PARTICULARES DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE INAMOVILIDAD Y ESTABILIDAD EN EL CARGO, QUE DEBEN GARANTIZARSE ÚNICAMENTE PARA SUS MAGISTRADOS Y JUECES (ARTÍCULO 5, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS ASESORES Y SECRETARIOS PARTICULARES; Y, LOS SECRETARIOS AUXILIARES", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XII. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA EXPEDIR LAS LEYES QUE REGULEN LAS RELACIONES DE TRABAJO ENTRE LOS MUNICIPIOS Y LOS ESTADOS CON SUS TRABAJADORES, SIGUIENDO, EN LO CONDUCTENTE, LAS BASES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SUS LEYES REGLAMENTARIAS (ARTÍCULO 5, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS ASESORES Y SECRETARIOS PARTICULARES; Y, LOS SECRETARIOS



AUXILIARES", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XIII. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA REGLA DE QUE LOS TRABAJADORES DE BASE DEBERÁN CONTAR CON NACIONALIDAD MEXICANA Y SÓLO PODRÁN SER SUSTITUIDOS POR EXTRANJEROS, CUANDO NO EXISTAN MEXICANOS QUE PUEDAN DESARROLLAR EL SERVICIO RESPECTIVO, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, AL NO TENER UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE ADMISIBLE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 32, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SINO QUE IMPLICA UNA EXCLUSIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE NACIONALIDAD MEXICANA Y SÓLO PODRÁN SER SUSTITUIDOS POR EXTRANJEROS CUANDO NO EXISTAN MEXICANOS QUE PUEDAN DESARROLLAR EL SERVICIO RESPECTIVO", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XIV. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA REGLA DE QUE LOS TRABAJADORES DE BASE DEBERÁN CONTAR CON NACIONALIDAD MEXICANA Y SÓLO PODRÁN SER SUSTITUIDOS POR EXTRANJEROS, CUANDO NO EXISTAN MEXICANOS QUE PUEDAN DESARROLLAR EL SERVICIO RESPECTIVO, NO RESULTA IDÓNEA PARA ALCANZAR EL FIN CONSTITUCIONAL NI RESULTA SER LA MENOS RESTRICTIVA POSIBLE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE NACIONALIDAD MEXICANA Y SÓLO PODRÁN SER SUSTITUIDOS POR EXTRANJEROS CUANDO NO EXISTAN MEXICANOS QUE PUEDAN DESARROLLAR EL SERVICIO RESPECTIVO", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XV. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA REGULAR EL REQUISITO DE EDAD MÍNIMA PARA SER PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, POR LO QUE SU ANÁLISIS DEBE REALIZARSE BAJO UN ESCRUTINIO ORDINARIO (ARTÍCULO 93, PÁRRAFO PENÚLTIMO, EN



SU PORCIÓN NORMATIVA "TENER TREINTA AÑOS CUMPLIDOS", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XVI. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL REQUISITO DE EDAD MÍNIMA DE TREINTA AÑOS PARA SER PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN EL ESTADO DE MICHOACÁN, NO CONSTITUYE UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA (ARTÍCULO 93, PÁRRAFO PENÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TENER TREINTA AÑOS CUMPLIDOS", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XVII. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. DADO QUE EL REQUISITO DE EDAD MÍNIMA DE TREINTA AÑOS PARA SER PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN EL ESTADO DE MICHOACÁN NO CONLLEVA UN ASPECTO DE DISCRIMINACIÓN POR EDAD, EL ANÁLISIS DE PROPORCIONALIDAD DE DICHO REQUISITO ÚNICAMENTE DEBE SUJETARSE A UN ESCRUTINIO ORDINARIO (ARTÍCULO 93, PÁRRAFO PENÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TENER TREINTA AÑOS CUMPLIDOS", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XVIII. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA REGULAR LAS RELACIONES ENTRE LOS ESTADOS Y SUS TRABAJADORES, LO QUE COMPRENDE LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD PARA SER PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (ARTÍCULO 93, PÁRRAFO PENÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TENER TREINTA AÑOS CUMPLIDOS", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XIX. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL REQUISITO DE EDAD MÍNIMA DE TREINTA AÑOS PARA SER PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN EL ESTADO DE MICHOACÁN, CONSTITUYE UN PARÁMETRO OBJETIVO Y NECESARIO PARA GARANTIZAR QUE,



QUIEN OCUPE EL CARGO EN CUESTIÓN, CUENTE CON LA EXPERIENCIA, RESPONSABILIDAD Y MADUREZ REQUERIDAS PARA DESEMPEÑARLO (ARTÍCULO 93, PÁRRAFO PENÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TENER TREINTA AÑOS CUMPLIDOS", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XX. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA AFECTACIÓN QUE PUDIERE RESENTIR UNA PERSONA POR NO SATISFACER EL REQUISITO DE EDAD MÍNIMA DE TREINTA AÑOS PARA SER PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN EL ESTADO DE MICHOACÁN ES MUCHO MENOR, AL QUE PUEDE RESULTAR PARA LA SOCIEDAD, YA QUE EL CORRECTO DESEMPEÑO DEL CARGO REQUIERE CONTAR CON DETERMINADO PERFIL Y SE TRATA DE UNA LIMITANTE QUE, EN CUANTO SE CUMPLA CON TAL EDAD, QUEDARÍA SUPERADA (ARTÍCULO 93, PÁRRAFO PENÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TENER TREINTA AÑOS CUMPLIDOS", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXI. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER EN QUÉ CASOS Y BAJO QUÉ CIRCUNSTANCIAS HAN ADQUIRIDO EL DERECHO DE INAMOVILIDAD O BASE (ARTÍCULO 6, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXII. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. BASES MÍNIMAS DE PROTECCIÓN A LOS TRABAJADORES PARA ASEGURAR SU TRANQUILIDAD PERSONAL, EL BIENESTAR DE SUS FAMILIARES Y SUS DERECHOS MÍNIMOS, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADOS A Y B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LOS QUE NO PUEDEN SER DISMINUIDOS (ARTÍCULO 6, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXIII. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA CALIDAD DE TRABAJADOR DE BASE NO SE ADQUIERE AUTOMÁTICAMENTE, SINO QUE



SU DERECHO A LA INAMOVILIDAD REQUIERE QUE HAYAN PRESTADO SUS SERVICIOS DURANTE MÁS DE SEIS MESES Y SIN NOTA DESFAVORABLE EN SU EXPEDIENTE (ARTÍCULO 6, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXIV. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA INTENCIÓN DEL LEGISLADOR PARA CONCEDER LA INAMOVILIDAD HASTA QUE SE CUMPLAN LOS SEIS MESES DE SERVICIO, SIEMPRE QUE NO EXISTA NOTA DESFAVORABLE EN SU EXPEDIENTE, FUE LOGRAR LA EFICACIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MEDIANTE LA EVALUACIÓN POR PARTE DEL ESTADO Y ASEGURAR QUE SUS TRABAJADORES TENGAN LA CAPACIDAD NECESARIA PARA DESEMPEÑAR LA FUNCIÓN PÚBLICA (ARTÍCULO 6, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXV. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA PREVISIÓN DE QUE LOS MAYORES DE DIECISÉIS AÑOS DE EDAD PODRÁN TRABAJAR Y RECIBIR EMOLUMENTOS NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR (ARTÍCULO 10 DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXVI. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA REGULAR LAS RELACIONES CON SUS TRABAJADORES, MIENTRAS NO CONTRAVENGAN LOS PRINCIPIOS DEL ARTÍCULO 123, APARTADO A, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE, EN EL CASO, NO PROHÍBE EL TRABAJO DE LOS MAYORES DE QUINCE AÑOS, SINO QUE ESTABLECE QUE, QUIENES TENGAN ESA EDAD CUMPLIDA, PERO SEAN MENORES DE DIECISÉIS AÑOS, DEBERÁN LABORAR UN MÁXIMO DE SEIS HORAS (ARTÍCULO 10 DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXVII. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA LAS CONDICIONES EN QUE DEBE DESARROLLARSE LA RELACIÓN DE TRABAJO



BUROCRÁTICA DE LOS MENORES DE EDAD Y MAYORES DE QUINCE AÑOS ES APLICABLE, SUPLETORIAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO A LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 10 DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXVIII. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LIMITACIÓN DEL PAGO DE SUS SALARIOS VENCIDOS DESDE LA FECHA DEL CESE Y HASTA POR UN MÁXIMO DE DOCE MESES (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 41, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXIX. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LAS SANCIONES PREVISTAS PARA LOS LITIGANTES Y REPRESENTANTES QUE ACTÚEN DE FORMA NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE, ASÍ COMO LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PROPICIEN UN RETARDO EN LOS JUICIOS LABORALES BUROCRÁTICOS, PERSIGUEN EL OBJETIVO LEGÍTIMO DE JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA (ARTÍCULO 41, PÁRRAFOS TERCERO Y CUARTO, DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXX. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LAS SANCIONES PREVISTAS PARA LOS LITIGANTES Y REPRESENTANTES QUE ACTÚEN DE FORMA NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE, ASÍ COMO A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PROPICIEN UN RETARDO EN LOS JUICIOS LABORALES BUROCRÁTICOS, NO CONSTITUYEN MULTAS EXCESIVAS (ARTÍCULO 41, PÁRRAFOS TERCERO Y CUARTO, DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXXI. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LAS SANCIONES PREVISTAS PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PROPICIEN UN RETARDO EN LOS JUICIOS LABORALES BUROCRÁTICOS SIN QUE SUS ACTOS REVELEN MALA FE O MALICIA, NO CONSTITUYEN MULTAS EXCESIVAS



(ARTÍCULO 41, PÁRRAFOS TERCERO Y CUARTO, DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXXII. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SU REMUNERACIÓN DEBE SER ADECUADA AL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES E IRRENUNCIABLE, ASÍ COMO DETERMINARSE ANUAL Y EQUITATIVAMENTE EN LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS CORRESPONDIENTES, SEGÚN LAS BASES CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 92, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y DISFRUTARÁ DE LOS EMOLUMENTOS QUE FIJE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXXIII. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PRINCIPIOS SOBRE SU REMUNERACIÓN, SEGÚN LAS BASES CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 92, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y DISFRUTARÁ DE LOS EMOLUMENTOS QUE FIJE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXXIV. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL PRINCIPIO DE QUE SU REMUNERACIÓN DEBE SER ADECUADA Y PROPORCIONAL A LAS RESPONSABILIDADES ENCOMENDADAS, SEGÚN LAS BASES CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TIENE COMO FINALIDAD QUE EL SERVICIO PÚBLICO CUENTE CON PERSONAL CALIFICADO E IDÓNEO PARA LAS FUNCIONES POR DESEMPEÑAR, PROCURANDO LA EFICACIA Y CALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y CERRAR LOS ESPACIOS A LA ARBITRARIEDAD O DISCRECIONALIDAD (ARTÍCULO 92, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y DISFRUTARÁ DE LOS EMOLUMENTOS QUE FIJE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).



XXXV. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE LOS JUICIOS LABORALES BUROCRÁTICOS CUANDO SEA NOTORIAMENTE FRÍVOLAS O IMPROCEDENTES, NO VIOLA EL DERECHO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, PUES SE PREVÉN SUPUESTOS PARA SU PREVENCIÓN (ARTÍCULO 101 BIS, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXXVI. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE LOS JUICIOS LABORALES BUROCRÁTICOS CUANDO SEA NOTORIAMENTE FRÍVOLAS O IMPROCEDENTES, SÓLO OPERA TRATÁNDOSE DE DEMANDAS CUYA SIMPLE LECTURA PERMITA ADVERTIR EN FORMA ABSOLUTAMENTE CLARA LA CERTEZA Y PLENA CONVICCIÓN DE QUE LA ADMISIÓN O ACOGIMIENTO DE LO PEDIDO NO DARÁ LUGAR A UNA DECISIÓN DIFERENTE DE LA QUE PUEDA TOMARSE DESDE LUEGO (ARTÍCULO 101 BIS, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXXVII. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL IMPEDIMENTO PARA QUE LOS ACTORES DE LOS JUICIOS LABORALES BUROCRÁTICOS, EN LA AUDIENCIA DE AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA Y LUEGO DE NO LOGRARSE LA CONCILIACIÓN, INCLUYAN A CUALQUIER DEMANDADO NO SEÑALADO EN LA DEMANDA INICIAL, NO VIOLA SUS DERECHOS DEL DEBIDO PROCESO, DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y DEL RECURSO ÁGIL Y SENCILLO, PUES PUEDEN PROMOVER UN NUEVO JUICIO (ARTÍCULO 104, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIN PODER DEMANDAR EN ESE ACTO A QUIEN NO HAYA INCLUIDO EN SU ESCRITO INICIAL", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

XXXVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 5, FRACCIONES L, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL FISCAL REGIONAL Y ESPECIAL", Y V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COMANDANTE DE POLICÍA, POLICÍAS PREVENTIVOS



Y DE TRÁNSITO", Y 6, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE NACIONALIDAD MEXICANA Y SÓLO PODRÁN SER SUSTITUIDOS POR EXTRANJEROS CUANDO NO EXISTAN MEXICANOS QUE PUEDAN DESARROLLAR EL SERVICIO RESPECTIVO", DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2018. COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE MICHOACÁN. 22 DE OCTUBRE DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

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

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 89/2018, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Por oficio recibido el veintitrés de octubre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Víctor Manuel Serrato Lozano, presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

Órganos responsables:

1. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
2. Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.
3. Secretario de Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.



4. Director del Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo.

Norma general cuya invalidez se reclama:

El Decreto Legislativo 561, mediante el cual se reforman las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 5, los artículos 6, 7, 8, 10, 20, 40, 41, 61, 92, 93, 94, 97, 101, 104, párrafo primero, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117; se adicionan los párrafos segundo y tercero del artículo 90, el capítulo XVIII y su denominación, y el artículo 101 Bis de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, séptima sección, número setenta y nueve, tomo CLXX.

SEGUNDO.—Artículos constitucionales e internacionales señalados como violados. La promovente señala como violados los artículos 1o., 2o., 4o., 5o., 9o., 14, 16, 17, 21, 22, 102, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 1, 2, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

TERCERO.—Antecedentes. El promovente señala como antecedentes los siguientes:

I. El Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo emitió el Decreto Legislativo Número 561, el cual prevé cambios respecto de los trabajadores de confianza y base, trabajadores mayores de quince años, pago de salarios vencidos computados desde la fecha del despido, sanciones para litigantes y trabajadores en el procedimiento ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, prohibiciones a los sindicatos, restricciones para los representantes de los sindicatos ante el citado tribunal, imposición de una edad mínima para poder ser presidente de dicho órgano jurisdiccional, restricciones al personal jurídico y de confianza del tribunal burocrático estatal, prohibiciones para demandar a otra persona en la ampliación de demanda, y otras violaciones más.

II. Tal norma fue publicada el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, séptima sección, número 79, tomo CLXX y, en términos del artículo primero transitorio, entró en vigor al día siguiente de su publicación.



III. Es el caso que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos considera que las normas señaladas son contrarias a los derechos humanos previstos en nuestra Constitución Federal y en los tratados internacionales en los que el Estado es Parte.

CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** El promovente argumenta en síntesis los siguientes conceptos de invalidez:

Primero. Inconstitucionalidad del artículo 5, fracción I, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por atribuir al fiscal regional y especial el carácter de trabajadores de confianza del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán. Disposición que violenta los preceptos 1o., 14, 16, 17, 21, 102, apartado A, 116, fracción IX, 123, apartado B, fracción XIII y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que particularmente los artículos 21, 102, apartado A, 116, fracción IX y 123, apartado B, fracción XIII, fueron reformados para establecer la autonomía plena del ministerio público y no depender de ninguno de los Poderes del Estado para que gozara de plena libertad en la procuración de justicia.

En el caso, la norma impugnada considera como personal de confianza del Poder Ejecutivo a los fiscales regionales y especiales, lo cual resulta un contrasentido frente a la reforma constitucional federal, pues considerarlos así genera una dependencia laboral y no podrían tomar sus decisiones de forma libre y autónoma.

Además, mediante Decreto 631 de trece de agosto de dos mil dieciocho, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, se reformó la Constitución Local para efectos de estatuir la autonomía plena de la Fiscalía del Estado, motivo por el cual la ley impugnada no puede, ni debe prever que los fiscales sean trabajadores de confianza **del Poder Ejecutivo.**

Segundo. Inconstitucionalidad del artículo 5, fracción I, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por atribuir al oficial del Registro Civil el carácter de trabajadores de confianza del Poder Ejecutivo del Estado. Se violan los artículos 1o., 2o., 4o.,



14, 16, 17, 21, 102, apartado A, 116, fracción IX, 123, apartado B, fracción XIII y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que, el Registro Civil requiere de personas con el perfil adecuado para ocupar el cargo, para lo cual se requiere de un órgano que cuente con autonomía y profesionalismo, así considerado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversos casos.¹

Además, la labor del registro civil se encuentra íntimamente ligada al derecho de familia, contemplado en el artículo 4o. de la Constitución Federal.

Por otro lado, la institución del Registro Civil se ha transformado en una entidad autónoma con características especiales, donde rigen los principios de profesionalismo, honradez, legalidad y seguridad jurídica, para garantizar la fe registral civil.

En ese sentido, señala que considerar al oficial del Registro Civil como trabajador de confianza dependiente del Ejecutivo, coarta la garantía de especialización, profesionalización y autonomía de la función, en tanto que causa dependencia en sus decisiones y actuaciones.

Tercero. Inconstitucionalidad del artículo 5, fracción III, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por establecer como trabajadores de confianza a los asesores, secretarios particulares y secretarios auxiliares del Poder Judicial del Estado de Michoacán. Vulnera los artículos 1o., 2o., 14, 16, 17, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que los Poderes Judiciales Locales tienen similar naturaleza que el Poder Judicial de la Federación, en ese orden de ideas, se prevé la garantía para los trabajadores del Poder Judicial consistente en la inamovilidad y la estabilidad en el empleo.

Por otro lado, la Constitución Federal, en su artículo 123, apartado B, indica que serán trabajadores de confianza aquellos que ejerzan actos de adminis-

¹ Niñas Jean y Bosico vs. República Dominicana, Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina, Omar Humberto Maldonado Vargas vs. Chile, Attala Riffo y Niñas vs. Chile.



tración, decisión, dirección, inspección, vigilancia, fiscalización y control; mientras que los asesores, secretarios particulares y secretarios auxiliares, de acuerdo a la ley que los rige, su trabajo se limita a redactar proyectos de conformidad con las órdenes e ideas de sus superiores jerárquicos, por lo cual, no tienen libertad de decisión ni de obrar, y no ejercen ninguna de las actividades que contempla el artículo constitucional referido.

Cuarto. Inconstitucionalidad del artículo 5, fracción IV (sic), de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por atribuir a los policías preventivos y de tránsito el carácter de empleado de confianza. Lo cual violenta los artículos 1o., 2o., 21, 116 y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la propia Constitución Federal en su artículo 123 establece que la naturaleza de la relación de los policías con el Estado, siendo ésta una relación laboral especial, pero la actividad desplegada por un elemento de la policía preventiva o de tránsito no reviste las características de ser de confianza, sino que dichos elementos deben obedecer en todo momento las órdenes de sus mandos superiores.

Quinto. Inconstitucionalidad del artículo 6, segundo párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por sujetar el otorgamiento de empleo base a periodo y requisitos que no se sujetan a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Vulnera los artículos 1o., 2o., 21, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la norma impugnada señala que los trabajadores a quienes se les otorgue su base sólo podrán disfrutarla seis meses posteriores a su nombramiento y que no tenga nota desfavorable en su expediente.

En principio, debe mencionarse que la nota desfavorable constituye una total discrecionalidad por parte del patrón para analizar conductas del trabajador, rompiendo con los principios de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, ya que no da parámetro de comparación ni un piso mínimo, siendo esto una norma en blanco prohibida por la Constitución.



Este Alto Tribunal ya ha resuelto anteriormente,² que los elementos de buena conducta o buena reputación son inconstitucionales, pues quedan al arbitrio libre de la autoridad y no tienen una conducta clara y terminante.

Por otro lado, el sujetar la inamovilidad del trabajador a que transcurran seis meses resulta inconstitucional, pues la Carta Fundamental Mexicana no permite esa amplia libertad de configuración legislativa, sino que, la contratación del personal debe darse con los términos y condiciones debidos. Además de que rompe con el principio de equidad laboral, pues el otorgamiento de la base –y su correspondiente inamovilidad– se deriva del contrato en sí mismo y no de la voluntad unilateral del patrón, de fincar la inamovilidad si es que lo considera oportuno, pues tal disposición es contraria a la naturaleza de la contratación de base, misma que, por origen otorga la estabilidad y/o inamovilidad.

Sexto. Inconstitucionalidad del artículo 6o., primer párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, al discriminar por nacionalidad. Lo cual violenta los artículos 1o., 21, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la norma general impugnada prevé que los extranjeros sólo pueden ocupar base cuando no existan mexicanos que puedan desempeñar el trabajo.

En materia laboral, particularmente la burocrática, los puestos deben estar sujetos a concursos de aptitud para generar mejores condiciones y servicio a favor de la sociedad. En el caso concreto, si se toma como único elemento para no otorgar la base a un trabajador, el ser extranjero y no sus capacidades frente a otros nacionales, tal cuestión resulta inconstitucional, ya que se está basando en una categoría sospechosa.

Séptimo. Inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por indebida protección de los derechos de la infancia y/o adolescencia. Vulnera los artículos 1o., 2o., 4o., 5o., 14, 16, 17 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicho artículo impugnado establece que los menores de quince años de edad podrán trabajar y recibir emolumentos.

² En la acción de inconstitucionalidad 118/2015, resuelta el día dos de agosto de dos mil dieciocho.



Tal proceder es inconstitucional, al pasar por alto la protección del interés superior del menor, cuya contratación es regida por sus representantes y la jornada es atenuada, así como se requiere un tutor, mentor o guía que conduzca el trabajo del menor, conforme al Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Octavo. Inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, ya que fija como máximo el pago de doce meses de salarios caídos en caso de despido injustificado. Se violan los artículos 1o., 4o., 5o., 21, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que el artículo impugnado prevé varias hipótesis, a saber:

- Que solamente se pagarán doce meses de salarios caídos, cuando el trabajador obtenga laudo favorable sobre su reinstalación. El resto será una operación en donde sólo se cobrarán intereses.
- Que a los abogados se les impondrán multas cuando gestionen de manera improcedente, con la finalidad de entorpecer los juicios.
- Se sancionará a los empleados cuando realicen dichas conductas.

En ese sentido, dicha norma es regresiva, pues la ley anterior permitía el cobro de salarios caídos desde el despido y hasta la reinstalación o pago de la indemnización, por tanto, esta norma otorga menor protección que la anterior y, por ende, es regresiva de los derechos de los trabajadores.

Por otro lado, si el trabajador es despedido injustificadamente, tiene derecho a cobrar su indemnización y salarios caídos, ya que el responsable de la conducta es el patrón y, por tanto, le corresponde a éste la sanción, pero si se le libera sería en perjuicio del trabajador, lo cual no es proporcional ni razonable, pues se le impide gozar de sus percepciones como si el trabajador hubiese sido el culpable.

Además, el hecho de imponer sanciones a abogados o empleados jurisdiccionales sin que sus actos revelen mala fe o malicia, sino solamente por el



hecho de ejercer un derecho constituye una sanción excesiva, pues se priva al órgano jurisdiccional de apreciar la conducta de las partes, que es lo fundamental para imponer sanciones.

Noveno. Inconstitucionalidad del artículo 92 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios. Percepción irreductible del presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Michoacán. Se vulneran los artículos 1o., 4o., 5o., 21, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el numeral impugnado menciona que el salario del presidente del tribunal estará sujeto a la determinación que se haga en el Presupuesto de Egresos del Estado, lo que implica que puede ser menor o mayor al año anterior.

En los órganos jurisdiccionales se han acuñado los principios de estabilidad, profesionalismo, legalidad y seguridad jurídica de sus trabajadores, esto implica que, para tener una justicia laboral adecuada, deben tenerse salarios adecuados e irreductibles. En ese orden de ideas, si la norma impugnada sujeta a la decisión del Presupuesto de Egresos el salario del presidente, se trata de una norma que implícitamente permite la reducción del salario. Dejar al arbitrio de otros poderes el salario del presidente del tribunal lo supedita en sus decisiones, al someterlo económicamente a otros entes del Estado, por lo que se pierde la anhelada autonomía de los tribunales del trabajo.

Décimo. Inconstitucionalidad del artículo 93, penúltimo párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por vulneración de los derechos de igualdad, trabajo y no discriminación por edad. Lo cual violenta los artículos 1o., 4o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, el artículo impugnado prevé como requisito para ser presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje tener la edad de treinta años cumplidos como mínimo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación³ ha establecido en jurisprudencia que exigir una edad mínima o máxima para la ocupación de plazas en

³ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo en revisión 968/2010 y amparo en revisión 992/2014.



materia laboral es un acto discriminatorio por razón de la edad, ya que, para ocupar una plaza, solamente debe atenderse a las cualidades personales y profesionales del trabajador y no así a su edad.

En tales condiciones, basar la edad como requerimiento para ocupar dicho espacio laboral es discriminatorio y desigual, ya que impone como estándar o parámetro la edad mínima, por lo que dicho requerimiento es una categoría sospechosa.

Además, existen otros elementos objetivos que pueden comprobar de mejor manera la idoneidad para desempeñar la función o cargo, como lo es la antigüedad del título, experiencia práctica en el área de conocimiento y exámenes de aptitud.

Dentro del articulado de la Constitución Federal, que instituye el sistema del trabajo y previsión social, no se incluye la edad para ser presidente de un tribunal del trabajo, razón por la cual el legislador no puede imponerlo, so pena de vulnerar el derecho a la no discriminación e igualdad.

Décimo primero. Inconstitucionalidad del artículo 101 Bis de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por desechamiento de plano, de demanda frívola y/o improcedente. Lo cual violenta los artículos 1o., 2o., 14, 16, 17 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, el desechamiento de plano cuando la demanda resulte frívola o improcedente violenta el debido proceso, pues impide al actor regularizar su demanda, previa prevención del tribunal señalando sus omisiones para que pueda subsanarlos.

La Suprema Corte ha sostenido diversos criterios,⁴ en el sentido de que no procede desechar de plano una demanda, pues al respecto debe otorgarse

⁴ Novena Época. Registro: 175026. Instancia: Pleno. Tesis: P./J. 61/2006 «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 8». "PROPIEDAD INDUSTRIAL. EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY RELATIVA, QUE PREVÉ EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LAS SOLICITUDES O PROMOCIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL POR NO ACOMPAÑAR EL COMPROBANTE DE PAGO DE LA TARIFA CORRESPONDIENTE, SIN PREVIO REQUERIMIENTO PARA SU REGULARIZACIÓN, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA."



el derecho de audiencia y debido proceso al actor, a través de la prevención o el requerimiento. Además, la doctrina ha reservado el desechamiento por frivolidad y notoria improcedencia para los recursos y/o medios de impugnación en juicio, pero no para la demanda y su contestación.

Décimo segundo. Inconstitucionalidad del artículo 104 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por impedir ampliar demanda contra otros demandados diversos a los originarios. Se vulneran los artículos 1o., 14, 16, 17, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el artículo impugnado prevé que el actor, posterior a la etapa de conciliación, puede ratificar o incluso ampliar su demanda, pero no puede ampliarla contra personas distintas a las señaladas en el escrito inicial de demanda.

La posibilidad de ampliar la demanda debe entenderse en su totalidad, ya que en esa etapa la fase de arbitraje no ha iniciado. Por tanto, impedir su ampliación contra nuevos demandados contraviene el derecho de audiencia, debido proceso, tutela judicial efectiva y recurso ágil y sencillo.

Por último, el accionante solicita que se supla la queja deficiente en que pudiera haber incurrido dentro de la formulación de los conceptos de invalidez.

QUINTO.—Registro y 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 acción de inconstitucionalidad 89/2018 y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

Así, por auto de la misma fecha, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán, para que rindieran su informe; asimismo requirió al Poder Legislativo para que al rendir el informe solicitado enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado y en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates; y al



Poder Ejecutivo, para que enviara el ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde se haya publicado la norma controvertida; así como a la Procuraduría General de la República, para que formulara el pedimento respectivo.

SEXTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Michoacán. José Antonio Salas Valencia, presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán, rindió su informe en los siguientes términos:

Señala que el decreto que se reclama es existente y válido, debido a que fue creado en el ámbito de competencia y que de ninguna manera contraviene los preceptos constitucionales ni los numerales de los instrumentos jurídicos internacionales aludidos por el accionante, sino que, por el contrario, se adecuan perfectamente a los mismos.

Respecto de los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión accionante, el Poder Legislativo, en sus correlativos, manifiesta lo siguiente:

Primero. El artículo 123 de la Constitución Federal, en su apartado B, inciso XIV, establece que: "*la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.*"

Por otro lado, el Decreto 631 del Congreso del Estado de Michoacán que reforma diversos artículos, ordena en su artículo cuarto transitorio que, a partir de la entrada en vigor del decreto que contenga la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, los recursos humanos, presupuestales, financieros, materiales y de operatividad de la Procuraduría General de Justicia, pasarán a formar parte de la Fiscalía General del Estado; así como, que los recursos humanos de la Procuraduría seguirán como se encuentran actualmente. Además, el cargo de procurador aún se encuentra vigente, pues no ha sido nombrado el fiscal general del Estado, cuya designación se encuentra actualmente en proceso.

Así, el artículo 100 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, establece que el Ministerio Público estará a cargo de una Fiscalía General del Estado, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio



propio, autonomía financiera, presupuestaria, técnica y de gestión, en los términos que determine la ley, por tanto, no le asiste la razón a la promovente, pues el fiscal no está a cargo del Ejecutivo, sino que es un órgano autónomo.

Esta reforma, al ser de tipo laboral, se ajustó a lo contenido en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal, así como al artículo 102, inciso A, de la Constitución del Estado de Michoacán, además se encuentra sustentada en la exposición de motivos de las iniciativas que fueron presentadas por los legisladores michoacanos, de las cuales se desprenden las consideraciones jurídicas, sociales y legales que ponderaron y analizaron para que la reforma fuese justificada y congruente.

Segundo. Conforme a la normativa prevista en la Ley Orgánica del Registro Civil del Estado de Michoacán, el Registro Civil depende del titular del Poder Ejecutivo, ejerciendo sus atribuciones a través de la Secretaría de Gobierno, a la cual le corresponde dirigir y vigilar las funciones del Registro Civil; por otro lado, le corresponde al gobernador nombrar al oficial del Registro Civil.

De igual manera, al publicarse la nueva Ley Orgánica del Registro Civil del Estado el veintitrés de abril de dos mil cuatro, se realizó el cambio de denominación de Juez del Registro Civil a oficial del Registro Civil, toda vez que como tal no tiene funciones jurisdiccionales y sí administrativas, por lo cual es congruente el nuevo término empleado en la ley impugnada. Además, el artículo 130 del Pacto Federal, establece en su penúltimo párrafo, que los actos del estado civil son de competencia exclusiva de las autoridades administrativas, por lo cual, la reforma impugnada es acorde a la Constitución Federal.

Tercero. En lo relativo a los asesores y secretarios particulares y auxiliares, corresponden a una redacción ya existente, pues en la reforma publicada por el Decreto Número 561 que hoy se impugna sólo se agregaron palabras, pero en cuanto a los cargos desarrollados en el concepto de invalidez ya se encontraban contenidas, por lo que carece de análisis lo argumentado por la Comisión Estatal.

Cuarto. El texto que señala el accionante ya existía previo a la reforma que se impugna, además de que ya existen criterios de Tribunales Colegiados de



Circuito, que explican que es constitucional que los policías preventivos y de tránsito sean considerados trabajadores de confianza.⁵

Quinto. Menciona que al accionante no le asiste la razón, pues al momento en que a los trabajadores se les otorga su base, disfrutan de todos los beneficios inherentes a ella, entre los cuales se encuentra la estabilidad en el empleo, seguridad social, derecho a cotizar en pensiones civiles, derecho a sindicalizarse, entre otras.

Por otro lado, tampoco le asiste la razón en cuanto a la discrecionalidad del patrón para analizar las conductas del trabajador, pues lo que busca es que el Estado tenga la seguridad de que el trabajador contratado desempeñe su labor de forma eficiente y con toda responsabilidad, por lo que la ley le otorga la facultad de mover al trabajador que tenga notas desfavorables, las cuales no constituyen una total discrecionalidad del patrón para analizar las conductas del trabajador.

Sexto. Tampoco le asiste la razón al accionante, ya que el texto tildado de inconstitucional es anterior a la reforma, además de que, conforme al artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley puede establecer en qué casos los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para toda clase de concesiones, cargos o comisiones de gobierno.

Además, la porción normativa impugnada es el mismo precepto que se establece en el artículo 9 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con lo cual se demuestra que el artículo en comento es totalmente constitucional.

⁵ Novena. Época. Registro: 161943. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: jurisprudencia «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, mayo de 2011, página 986», de rubro: "TRABAJADORES BURÓCRATAS DE BASE, DE CONFIANZA Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS, SUS DIFERENCIAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN)." y Novena Época. Registro: 195076. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada «VII.1a.A.T.20 L, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 1072, con número de registro digital: 195076», de rubro: "POLICÍAS PREVENTIVOS DEL ESTADO DE VERACRUZ. SON TRABAJADORES DE CONFIANZA Y NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO."



Séptimo. No le asiste la razón al accionante, toda vez que señala que: "el artículo indicado menciona que los menores de edad de quince años podrán trabajar y percibir sus emolumentos", mientras que el artículo cuya invalidez se reclama establece que: "los mayores de quince años tendrán capacidad legal para prestar libremente sus servicios, percibir el sueldo correspondiente y ejercer las acciones derivadas de la presente ley", por lo que, la modificación es constitucional en términos del artículo 123, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, pues en ese sentido, los mayores de quince años pueden aspirar a un empleo, ya sea para pagar sus estudios, sus propios gastos, por gusto o por ayudar a su hogar.

Al efecto, cita diversos criterios «1a. CDXXXIII/2014 (10a.) y P./J. 19/2018 (10a.)», de rubros: "DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE EDAD EN EL ÁMBITO LABORAL. SU PROHIBICIÓN NO SE CONTRAPONA A LA EXCLUSIÓN DEL TRABAJO INFANTIL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."⁶ y "DILIGENCIA DE NOTIFICACIÓN DE CUALQUIER ACTO. POR REGLA GENERAL, LA ENTENDIDA CON UN MENOR DE EDAD AUN CUANDO SEA EMPLEADO DEL BUSCADO, NO PUEDE SURTIR PLENOS EFECTOS JURÍDICOS Y, POR ENDE, ES ILEGAL."⁷

Octavo. Menciona que el artículo del que se pretende declarar la invalidez, se relaciona con el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, reformado el treinta de noviembre de dos mil doce, la cual también prevé máximos respecto de los salarios caídos, por lo cual se adecua perfectamente a la legislación federal y constitucional.

Noveno. De la reforma de la porción del artículo impugnado y su comparación con el texto anterior se aprecia que sólo se hizo la precisión de las palabras "hasta" y "del Estado", y en un sentido estricto su redacción original se conservó. El texto actual es del tenor siguiente:

⁶ Décima Época. Registro: 2008096. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada.

⁷ Décima Época. Registro: 2017120. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, Tomo I, junio de 2018, página 9».



"Artículo 92. El presidente del tribunal durará en su cargo **hasta 3 años** y disfrutará de los emolumentos que fije el Presupuesto de Egresos **del Estado ...**"

Por otro lado, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el Estado, se encuentra considerado en las erogaciones previstas para las dependencias de la administración pública centralizada, de conformidad con los artículos 1, 14, 15, 16, 18, 22 y 25 de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo, por lo que resulta infundado lo alegado por el accionante, en cuanto a que se deja al arbitrio de otros poderes el salario del presidente del tribunal, toda vez que la creación y sustento presupuestal del tribunal ya pertenece a la administración centralizada.

Décimo. También resulta infundado lo argumentado por el accionante, toda vez que, por certeza y profesionalismo, resulta básico precisar factores dentro del servicio público, como acreditar que se cuenta con la experiencia en la materia correspondiente, siendo la edad un requisito dentro de la designación.

La voluntad del legislador michoacano, al establecer diferentes requisitos que se deben cumplir para tener el cargo de presidente del tribunal, atienden a regular el profesionalismo de forma clara, pues el puesto se trata de un funcionario público de alto nivel y se debe demostrar que el candidato es el que tenga mayor capacidad para ocupar el puesto.

Por último y de manera analógica, el artículo 121 de la Ley Federal (sic) de los Trabajadores del Estado, también señala el requisito de edad mínima para ostentar el cargo de Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo cual se demuestra que dicho requisito es constitucional.

Décimo primero. Aduce que el desechamiento de la demanda por considerarse frívola y/o improcedente es totalmente legal, pues por frívola se debe entender aquella que no está soportada y/o sustentada por hechos o leyes, presumiéndose en la misma, fines maliciosos, citando para tal efecto la tesis de rubro: "DESECHAMIENTO DE DEMANDAS CIVILES INVIABLES. SUPUESTOS PREVISTOS POR LOS ARTÍCULOS 72 Y 257 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL."⁸

⁸ Novena Época. Registro: 165285. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada.



Décimo segundo. Por último, impedir ampliar la demanda contra otros demandados diversos a los originarios es totalmente legal, pues en el proceso del trabajo, corresponde a las personas que tengan a bien acreditar su interés jurídico en el proceso, ejerciten acciones u opongan excepciones, por lo que la conciliación podrá efectuarse en cualquier momento hasta antes de que se dicte el laudo correspondiente.

En el caso particular, la norma que se pretende declarar inválida considera que, en caso de no lograrse el arreglo conciliatorio, se tendrá a las partes como inconformes y se concederá el uso de la palabra al reclamante para que ratifique, rectifique o amplíe su escrito inicial de demanda, posteriormente se concederá a las partes el derecho de réplica y contrarréplica, con ello, se circunscribe lo conducente para la etapa laboral siguiente.

La Comisión Estatal argumenta que se impide a la demandada ampliar su escrito inicial contra nuevos demandados y que ello contraviene el derecho de audiencia y debido proceso, tutela judicial efectiva y recurso ágil y sencillo, que con ello se estaría coartando al actor la posibilidad de subsanar cualquier punto.

Con ello, se desprende la inviabilidad de lo argumentado por la accionante, ya que lo mencionado por la misma contraviene el numeral 101 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán y sus Municipios.⁹

SÉPTIMO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán. Alejandra Zavala Aguilera, subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán, rindió su informe, en los siguientes términos:

⁹ "Artículo 101. La demanda deberá contener:

"I. El nombre y domicilio del reclamante;

"II. El nombre y domicilio del demandado;

"III. Una relación de los hechos; y,

"IV. La indicación del lugar en que pueden obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiese aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que se funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

"A la demanda acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante si no concurre personalmente."



Señala que, de acuerdo con lo relatado en el escrito de acción de inconstitucionalidad, el acto que involucra al Ejecutivo del Estado de Michoacán recae en la promulgación de las reformas que a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios se realizaron y que el accionante ahora impugna; luego, aun cuando también se le atribuya la aprobación de las reformas que se impugnan, no es facultad del ejecutivo su aprobación. Lo anterior, en virtud de que, de conformidad con los artículos 49 de la Constitución Federal, así como los artículos 11 y 17 de la Constitución del Estado de Michoacán, la conformación del sistema de gobierno, el cual tiene funciones, atribuciones y obligaciones distintas, permite la independencia uno del otro, de tal forma que el acto ejecutado por un poder no puede ser atribuido a otro.

Que la acción planteada, refiere actos contrarios a los derechos de igualdad, dignidad humana, no discriminación, del trabajo, a la libertad de asociación, al derecho procesal del trabajo, violación a los principios de igualdad, seguridad jurídica, fundamentación, motivación de actos de autoridad legislativa, democracia, representatividad, división de poderes, proporcionalidad y razonabilidad; violaciones a dichos derechos y principios que se suscitaron al momento en que fueron aprobadas las reformas a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, las cuales fueron publicadas a través del Decreto 561, de dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho, siguiendo todo el procedimiento establecido en la Constitución Federal y Local. En este sentido, señala que el Poder Ejecutivo Local actuó acorde a su competencia respecto a la promulgación y la orden de publicación de la ley y de las reformas, motivo de la presente acción.

Por tanto, las reformas realizadas a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán cumplen con las respectivas exigencias constitucionales, ya que fueron debidamente analizadas y discutidas en las respectivas Comisiones del Congreso del Estado, sin que se observen vicios en su proceso legislativo. Por lo que, al no existir acto alguno imputable al gobernador contrario a las disposiciones constitucionales y legales, la presente acción deberá sobreseerse por lo que hace al Poder Ejecutivo Local.

OCTAVO.—Opinión del procurador general de la República. En la presente acción de inconstitucionalidad el procurador general de la República se abstuvo de formular opinión al respecto.



NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de nueve de enero de dos mil diecinueve, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g),¹⁰ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I¹¹ y 11, fracción V,¹² de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción de diversos artículos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, publicada el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Precisión de las normas impugnadas.** En el escrito de presentación de la acción de inconstitucionalidad, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, impugna lo siguiente:

¹⁰ "Artículo 105.

"...

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

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

¹¹ "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."

¹² "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...



El Decreto Legislativo 561, mediante el cual se reforman las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 5, los artículos 6, 7, 8, 10, 20, 40, 41, 61, 92, 93, 94, 97, 101, 104, párrafo primero, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117; se adicionan los párrafos segundo y tercero del artículo 90, el capítulo XVIII y su denominación y el artículo 101 Bis, todos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, séptima sección, número setenta y nueve, tomo CLXX.

No obstante, de la lectura de los conceptos de invalidez se observa que únicamente alude a los siguientes numerales:

- 5, fracciones I, III y IV; 6, párrafos primero y segundo; 10; 41; 92; 93, penúltimo párrafo; 104; así como el artículo 101 Bis, todos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

Cabe precisar que, en el cuarto concepto de invalidez, la accionante señala como impugnada la fracción IV del artículo 5 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios; sin embargo, de la lectura del propio concepto de invalidez se advierte que sus argumentos están encaminados a controvertir, efectivamente, la constitucionalidad de la **fracción V** de dicho numeral, ya que en realidad se duele de que se le otorgue el carácter de empleado de confianza a los **policías preventivos y de tránsito**, como se advierte de la siguiente transcripción:

"Artículo 5. Se entenderá como trabajadores de confianza todos aquellos que realicen funciones de dirección, vigilancia, fiscalización de orden general dentro de las dependencias o bien que por el manejo de fondos, valores o datos de estricta confidencialidad deban tener tal carácter, de acuerdo a la siguiente clasificación:

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."



(Reformada, P.O. 18 de septiembre de 2018)

"I. Dentro del Poder Ejecutivo: Los titulares de las dependencias básicas, que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública; los secretarios particular y privado del gobernador; el fiscal regional y especial; directores, sub-directores y jefes de departamentos; secretarios particulares, técnicos y asesores de los titulares de las dependencias básicas, y el oficial del Registro Civil;

(Reformada, P.O. 18 de septiembre de 2018)

"II. Dentro del Poder Legislativo: Secretarios, directores generales, directores, jefes de departamentos, asesores, auditor superior, auditores especiales visitadores o auditores y contralor interno, secretario técnico de la secretaría de servicios parlamentarios, el secretario técnico de la Secretaría de Administración y Finanzas y el secretario técnico de la Auditoría Superior de Michoacán.

(Reformada, P.O. 18 de septiembre de 2018)

"III. En el Poder Judicial: Sin ser limitativa se considerarán como tales: El secretario general de Acuerdos, el oficial mayor, el director del Instituto de Especialización, el director de Administración y Desarrollo de Personal, el director de Contabilidad y Pagaduría, los titulares de los Juzgados de Primera Instancia, Municipales y de Tenencia; los asesores y secretarios particulares; y, los secretarios auxiliares;

(Reformada, P.O. 18 de septiembre de 2018)

"IV. En los organismos descentralizados y empresas de participación estatal: Los directores generales y subdirectores; jefes de departamentos, asesores, secretarios particulares y análogos; y,

(Reformada, P.O. 18 de septiembre de 2018)

"V. En los Ayuntamientos: El secretario, tesorero, cajero, oficial mayor, comandante de policía, policías preventivos y de tránsito, directores y jefes de urbanística y secretario particular y análogos."

Por tanto, se tienen como normas impugnadas, los **artículos 5, fracciones I, III y V; 6, párrafos primero y segundo; 10; 41; 92; 93, penúltimo párrafo; 104; así como el artículo 101 Bis**, todos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del



Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, contenidos en el Decreto Legislativo 561, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado.

TERCERO.—**Oportunidad.** Por cuestión de orden, se debe analizar primero si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹³ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, la normas que se impugnan fueron publicadas el **dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho** en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, séptima sección, número setenta y nueve, tomo CLXX, por ende, conforme a lo asentado en el párrafo precedente, el plazo legal para promover la presente acción transcurrió del **diecinueve de septiembre al dieciocho de octubre de dos mil dieciocho.**

En el caso concreto, según consta en el sello asentado en la foja treinta y cuatro del cuaderno principal, **la demanda se depositó el dieciocho de octubre de dos mil dieciocho en la oficina de correos Chapultepec de la Ciudad de Morelia, Michoacán**, siendo recibida el veintitrés del mismo mes y año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que su presentación es oportuna.

Sin que sea óbice lo manifestado por el Poder Legislativo del Estado de Michoacán en el sentido de que algunos de los supuestos normativos impugna-

¹³ "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."



dos de las fracciones III y V del artículo 5 y el artículo 92 impugnados ya existían en el texto anterior a la reforma que se impugna; esto, debido a que del análisis de las normas impugnadas se advierte que los textos normativos impugnados fueron objeto de modificaciones sustanciales conforme al criterio de este Tribunal Pleno,¹⁴ dado que se eliminaron e introdujeron diversas porciones normativas, lo cual generó una nueva conformación de lo establecido en tales preceptos

¹⁴ Criterio sustentado por este Tribunal Pleno derivado fundamentalmente, de la acción de inconstitucionalidad 28/2015, reiterado en subsecuentes precedentes, y que se refiere a la existencia de un nuevo acto legislativo que dé pie a la impugnación de una norma general.

Se razonó que, para que se pueda hablar de un acto de esa naturaleza para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse al menos los siguientes dos aspectos: que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y **que la modificación normativa sea sustantiva o material.**

El segundo aspecto consiste en que la modificación sea sustantiva o material, esto es, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto; por tanto, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Resulta ilustrativa la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, identificada con el número P./J. 25/2016 (10a.), que a continuación se reproduce: "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." [*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, jurisprudencia, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, P./J. 25/2016 (10a.), página 65, registro digital: 2012802 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas»].



y, por ende, se considera que el texto actual sí podía ser impugnado en su totalidad con motivo de la reforma que se impugna.¹⁵

¹⁵ Lo anterior se advierte del siguiente cuadro comparativo:

Texto anterior	Texto vigente
<p>"Artículo 5o. Se entenderá como trabajadores de confianza todos aquellos que realicen funciones de dirección, vigilancia, fiscalización de orden general dentro de las dependencias o bien que por el manejo de fondos, valores o datos de estricta confidencialidad deban tener tal carácter, de acuerdo a la siguiente clasificación:</p> <p>"...</p> <p>"III. En el Poder Judicial: Sin ser limitativa se considerarán como tales: El secretario general de Acuerdos, el subsecretario de Acuerdos, el oficial mayor, el director del Instituto de Especialización, el director de Administración y Desarrollo de Personal, el director de Contabilidad y Pagaduría, los titulares de los Juzgados de Primera Instancia, Municipales y de Tenencia; los jurados y arbitros; los asesores y secretarios particulares; y, los secretarios auxiliares o proyectistas de las Salas;</p> <p>"V. En los Ayuntamientos: El secretario, tesorero, cajero, oficial mayor, comandante de policía, policías preventivos y de tránsito, directores y jefes de urbanística y secretario particular."</p>	<p>"Artículo 5o. Se entenderá como trabajadores de confianza todos aquellos que realicen funciones de dirección, vigilancia, fiscalización de orden general dentro de las dependencias o bien que por el manejo de fondos, valores o datos de estricta confidencialidad deban tener tal carácter, de acuerdo a la siguiente clasificación:</p> <p>"...</p> <p>"III. En el Poder Judicial: Sin ser limitativa se considerarán como tales: El secretario general de Acuerdos, el oficial mayor, el director del Instituto de Especialización, el director de Administración y Desarrollo de Personal, el director de Contabilidad y Pagaduría, los titulares de los Juzgados de Primera Instancia, Municipales y de Tenencia; los asesores y secretarios particulares; y, los secretarios auxiliares;</p> <p>"V. En los Ayuntamientos: el secretario, tesorero, cajero, oficial mayor, comandante de policía, policías preventivos y de tránsito, directores y jefes de urbanística y secretario particular y análogos."</p>
<p>"Artículo 92. El presidente del tribunal durará en su cargo 3 años y disfrutará de los emolumentos que fije el Presupuesto de Egresos."</p>	<p>"Artículo 92. El presidente del tribunal durará en su cargo hasta 3 años y disfrutará de los emolumentos que fije el Presupuesto de Egresos del Estado, pudiendo ser ratificado por un periodo más y ser revocado por los representantes por causas graves previstas en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo."</p>



CUARTO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Víctor Manuel Serrato Lozano, ostentándose como presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, lo que acredita con la copia certificada de su designación por el Congreso del Michoacán de Ocampo, de ocho de diciembre de dos mil quince.¹⁶

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁷ la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en lo que México sea Parte y, en el caso, se promovió la acción en contra de diversos artículos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, publicados el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado, séptima sección, número setenta y nueve, tomo CLXX, que estima contrarios a la Norma Fundamental, aduciendo la violación a distintos derechos humanos.

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con los artículos 13, fracción XXVII y 27, fracciones I y XXVII, ambos de

¹⁶ Foja 26 del expediente principal.

¹⁷ "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, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas."



la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo,¹⁸ la accionante cuenta con la legitimación necesaria y es representada legalmente en este asunto.

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán señala que las reformas realizadas a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán y sus Municipios cumplen con las respectivas exigencias constitucionales, ya que fueron debidamente analizadas y discutidas en las respectivas Comisiones del Congreso del Estado, sin que se observen vicios en su proceso legislativo. Por lo que, al no existir acto alguno imputable al gobernador contrario a las disposiciones constitucionales y legales, la presente acción debe sobreseerse por lo que hace al Poder Ejecutivo Local.

Debe **desestimarse** la manifestación, en el sentido de que no existe acto alguno imputable al gobernador; ya que, en la acción de inconstitucionalidad tienen intervención, tanto el Poder Legislativo que expidió la norma general, como el Ejecutivo que la promulgó y publicó, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, por lo que, al ser parte del proceso de creación del decreto impugnado, se les solicita un informe con el fin de que defiendan la validez de dichos actos; de ahí que, dado que se encuentra obligada legalmente a satisfacer autónomamente las exigencias que se le demandan respecto de la publicación del acto emitido por el Congreso, debe ser llamado a juicio.¹⁹

¹⁸ "Artículo 13. Son atribuciones de la Comisión:

"...

"XXVII. Proponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal expedidas por el Congreso, que vulneren los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

"Artículo 27. El presidente de la comisión, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer la representación legal y jurídica de la Comisión;

"...

"XXVII. Las demás que le otorgue la presente ley y demás disposiciones aplicables."

¹⁹ Es aplicable la tesis del Pleno de este Alto Tribunal **P./J. 38/2010**, la cual es del texto 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. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control



Por lo que hace al argumento en el que señala que las reformas realizadas a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán y sus Municipios cumplen con las respectivas exigencias constitucionales, también debe **desestimarse**, pues el alegato del Ejecutivo Local se vincula en realidad con aspectos de **fondo del asunto**, acerca de si las normas generales impugnadas vulneran o no lo previsto en la Norma Fundamental.

Lo razonado encuentra apoyo, en la jurisprudencia número P./J. 92/99,²⁰ cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²¹

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.". Acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009. Partidos Políticos del Trabajo, Socialdemócrata, de la Revolución Democrática y Convergencia. 10 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio. Registro: 164865. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419.

²⁰ Registro digital: 193266. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 92/99, página 710.

²¹ De texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra 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."



SEXTO.—**Precisión de los temas planteados en la acción.** Del análisis de los conceptos de invalidez formulados por la promovente, se advierten los siguientes temas respecto de la impugnación realizada con motivo de la reforma a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, publicada el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo:

Temas	Normas impugnadas
<p>Tema 1.</p> <p>Nombramiento de trabajadores de confianza, dentro del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Ayuntamientos.</p>	<p>Artículo 5o., fracciones I, III y V (conceptos de invalidez primero, segundo, tercero y cuarto)</p>
<p>Tema 2.</p> <p>Inconstitucionalidad del artículo 6o., primer párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, por discriminación por nacionalidad, así como del 93, penúltimo párrafo, por contravenir los derechos de igualdad, trabajo y no discriminación por edad.</p>	<p>Artículo 6o., primer párrafo (concepto de invalidez sexto)</p> <p>Artículo 93 (concepto de invalidez décimo)</p>
<p>Tema 3.</p> <p>Sujeción del otorgamiento de empleo de base a periodo y requisitos que no cumplen con principios de proporcionalidad y razonabilidad.</p>	<p>Artículo 6o., segundo párrafo (concepto de invalidez quinto)</p>
<p>Tema 4.</p> <p>Inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por indebida protección de los derechos de la infancia y/o adolescencia.</p>	<p>Artículo 10 (concepto de invalidez séptimo)</p>
<p>Tema 5.</p> <p>Inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del</p>	<p>Artículo 41 (concepto de invalidez octavo)</p>



<p>Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, ya que fija como máximo el pago de doce meses de salarios caídos en caso de despido injustificado, así como, prevé la sanción para abogados, litigantes o representantes que actúen de forma notoriamente improcedente.</p>	
<p>Tema 6.</p> <p>Inconstitucionalidad del artículo 92 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.</p>	<p>Artículo 92 (concepto de invalidez noveno)</p>
<p>Tema 7.</p> <p>Inconstitucionalidad del artículo 101 Bis de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, al prever el desechamiento de plano de la demanda frívola y/o improcedente, así como, del artículo 104 de la misma ley burocrática, por impedir ampliar demanda contra otros demandados diversos a los originarios.</p>	<p>Artículo 101 Bis (concepto de invalidez décimo primero)</p> <p>Artículo 104 (concepto de invalidez décimo segundo)</p>

SÉPTIMO.—Tema 1. Nombramiento de trabajadores de confianza dentro del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Ayuntamientos. Impugnación de las fracciones I, III y V del artículo 5 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios (conceptos de invalidez primero, segundo, tercero y cuarto).

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, señala que al atribuir el carácter de trabajadores de confianza, al **fiscal regional y especial**, así como al **oficial del Registro Civil** (dentro del Poder Ejecutivo); los **asesores, secretarios particulares y secretarios auxiliares** (dentro del Poder Judicial); y **policías preventivos y de tránsito** (en los Ayuntamientos) violentan los artículos 1o., 2o., 4o., 14, 16, 17, 21, 102, apartado A, 116, fracción IX, 123, apartado B, fracción XIII y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



En relación con el fiscal regional y especial, indicó que dicho carácter resulta en un contrasentido frente a la reforma constitucional federal, pues considerar al fiscal regional y especial de confianza genera una dependencia laboral y no podrían tomar sus decisiones de forma libre y autónoma.

Por otra parte, señaló que el Registro Civil requiere de personas con el perfil adecuado para ocupar el cargo, solicitando para ello un órgano que cuente con autonomía y profesionalismo; además de que la labor del Registro Civil se encuentra íntimamente ligada al derecho de familia, contemplado en el artículo 4o. de la Constitución Federal. En este sentido, dice que al considerar al oficial del Registro Civil como trabajador de confianza dependiente del Ejecutivo coarta la garantía de especialización, profesionalización y autonomía de la función, en tanto que causa dependencia en sus decisiones y actuaciones.

En el mismo sentido, en relación con los asesores, secretarios particulares y secretarios auxiliares, indica que los Poderes Judiciales Locales tienen similar naturaleza que el Poder Judicial de la Federación, en ese orden de ideas, se prevé la garantía para los trabajadores del Poder Judicial, la inamovilidad como la estabilidad en el empleo; y la Constitución Federal, en su artículo 123, apartado B, indica que serán trabajadores de confianza aquellos que ejerzan actos de administración, decisión, dirección, inspección, vigilancia, fiscalización y control; mientras que los asesores, secretarios particulares y secretarios auxiliares, de acuerdo a la ley que los rige, su trabajo se limita a redactar proyectos de conformidad con las órdenes e ideas de sus superiores jerárquicos, por lo cual no tienen libertad de decisión ni de obrar, y no ejercen ninguna de las actividades que contempla el artículo constitucional referido.

Y en relación con los policías preventivos y de tránsito, señaló que el artículo 123 de la Constitución Federal, establece que la naturaleza de la relación de los policías con el Estado, siendo ésta una relación laboral especial, pero la actividad desplegada por un elemento de la policía preventiva o de tránsito no reviste las características de ser de confianza, sino que dichos elementos deben obedecer en todo momento las órdenes de sus mandos superiores.

Son parcialmente fundados los argumentos anteriormente referidos, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación.



El precepto y fracciones impugnadas a la letra dicen:

"Artículo 5o. Se entenderá como **trabajadores de confianza** todos aquellos que realicen funciones de dirección, vigilancia, fiscalización de orden general dentro de las dependencias o bien que por el manejo de fondos, valores o datos de estricta confidencialidad deban tener tal carácter, de acuerdo a la siguiente clasificación:

(Reformada, P.O. 18 de septiembre de 2018)

"I. Dentro del Poder Ejecutivo: Los titulares de las dependencias básicas, que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública; los secretarios particular y privado del gobernador; **el fiscal regional y especial**; directores, subdirectores y jefes de departamentos; secretarios particulares, técnicos y asesores de los titulares de las dependencias básicas, y el **oficial del Registro Civil**;

"...

(Reformada, P.O. 18 de septiembre de 2018)

"III. En el Poder Judicial: Sin ser limitativa se considerarán como tales: El secretario general de Acuerdos, el oficial mayor, el director del Instituto de Especialización, el director de Administración y Desarrollo de Personal, el director de Contabilidad y Pagaduría, los titulares de los Juzgados de Primera Instancia, Municipales y de Tenencia; **los asesores y secretarios particulares; y, los secretarios auxiliares**;

"...

(Reformada, P.O. 18 de septiembre de 2018)

"V. En los Ayuntamientos: El secretario, tesorero, cajero, oficial mayor, **co-mandante de policía, policías preventivos y de tránsito**, directores y jefes de urbanística y secretario particular y análogos."

Ahora bien, previamente, se debe precisar la facultad que tienen las entidades federativas para regular sus relaciones laborales burocráticas a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, es necesario



atender al contenido de los artículos 73, fracción X, 115, fracción XVIII, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 constitucionales:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."

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

"...

"VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

"Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

"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:

"...



"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."

"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.

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

"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:

"...

"XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

"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."

Del análisis sistemático de las disposiciones constitucionales anteriores se desprende que las facultades que no estén expresamente concedidas por dicha Norma Fundamental a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Asimismo, que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica, nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo



123, con apoyo en la fracción X de los artículos 73 y 123, segundo párrafo, respecto de las relaciones de trabajo conocidas como burocráticas, en lo relativo a los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; en tanto que con dichas excepciones, el mismo Constituyente habilitó con determinados lineamientos en los artículos 115, fracción VIII y 116, fracción VI, a los Poderes Legislativos de cada entidad federativa para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Municipios y los Estados con sus trabajadores, siguiendo, en lo conducente, las bases que establece el artículo 123 y sus leyes reglamentarias.

Ahora bien, actualmente el apartado B del artículo 123 constitucional, establece las bases que deben imperar en las relaciones laborales con los trabajadores al servicio del Estado, de conformidad con 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.

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

"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:

(Adicionada, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

(Adicionada, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;



(Adicionada, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

"IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas.

(Adicionada, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

(Adicionada, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

(Adicionada, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;

(Reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

(Adicionada, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"XI (sic) Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

"En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el proce-



dimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

(Adicionada, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

(Adicionada, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"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.

"b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

"d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

"e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.



(Reformado, D.O.F. 10 de noviembre de 1972)

"f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

"Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

(Adicionada, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

"Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última;

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

"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Los agentes del ministerio público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las



leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

"El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

(Reformada, D.O.F. 20 de agosto de 1993)

"XIII Bis. El banco central y las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado;

(Adicionada, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

Como bien se sabe, en un principio, el artículo 123 constitucional sólo se refería a las relaciones laborales entre particulares, tal como se establece en el apartado A; sin embargo, a partir de la reforma constitucional de cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, se adicionó el apartado B para regular las relaciones laborales con los trabajadores al servicio del Estado.



Esa reforma constitucional tuvo su origen mediante la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el siete de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, cuya exposición de motivos a la letra dice:

"Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el Congreso de la Unión el día 1o. de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.

"Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

"Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. **Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.**

"De lo anterior se desprende **la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.** 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 (sic) 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 enfer-



medades, 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 (sic) las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

"...

"La iniciativa también prevé que, a reserva de que esa (sic) H. Congreso legisle sobre el particular, se continúen observando, como normas reglamentarias vigentes, la disposiciones del actual Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en lo que no se opongan a la adición que se ha proyectado."

De la transcripción anterior se desprende la necesidad de proteger a los trabajadores al servicio del Estado y establecer a nivel constitucional de las garantías sociales y derechos de los trabajadores, como ya sucedía con los trabajadores en general; lo anterior, siempre atendiendo a las particularidades que sujetos de la reforma son servidores públicos que trabajan para instituciones de interés general, con lo que son colaboradores en el ejercicio de la función pública.

Posteriormente, las Cámaras Dictaminadoras sólo hicieron modificaciones mínimas, de forma que el apartado B quedó redactado de la siguiente manera:

"B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores:

"I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

"II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;



"III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

"IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

"En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general;

"V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

"VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

"VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;

"VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;

"XI (sic). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

"En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

"X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;



"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.

"b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

"c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

"d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

"e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para el beneficio de los trabajadores y sus familiares.

"f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados;

"XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

"Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes;

"XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."



Ahora bien, en relación con la presente acción de inconstitucionalidad, debe hacerse notar que, desde la reforma constitucional de cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, se hace mención de forma específica a los trabajadores de confianza en la fracción XIV y que el texto actual persiste tal cual, como en esos días.

Del texto de la fracción en comento, se tiene que distingue los derechos que corresponden a los trabajadores de confianza, por exclusión de los que se han conferido a los trabajadores de base; es decir, establece los principios constitucionales y derechos mínimos que el legislador ordinario debe reconocer a los trabajadores de base y de confianza en las leyes reglamentarias correspondientes. Interesa destacar que en la fracción XIV del referido apartado constitucional, existe mandato al legislador ordinario para que establezca, en la ley reglamentaria, los cargos que serán considerados de confianza, justamente porque a partir de esa clasificación, se podría determinar qué trabajadores únicamente gozarían de medidas de protección al salario y de seguridad social.

Sin embargo, la norma constitucional no impone como obligación que el legislador ordinario establezca, en la ley respectiva, la existencia tanto de trabajadores de base como de confianza, sino simplemente que se precise, como se ha indicado, quiénes serán considerados de confianza. Por lo que, en ese aspecto, el legislador ordinario tiene la facultad para determinar los cargos que se considerarán de confianza, así como los límites y los derechos que goce quien desempeñe un cargo de esa naturaleza.

En ese sentido, el legislador secundario goza de libertad configurativa amplia, pues en ningún momento se establecen de forma específica cuáles cargos deben considerarse de confianza; no obstante, esa libertad configuradora debe ser congruente siempre que se trate de trabajadores y no de titulares, que por la naturaleza del cargo o sus funciones sea razonable su establecimiento como base o de confianza, así como con cualquier otra restricción constitucional de manera específica.

1.1 Establecimiento como trabajadores de confianza de fiscales regionales y especiales del Estado de Michoacán (artículo 5, fracción I) y comandante de policía, policías preventivos y de tránsito de los Municipios del propio Estado



Por lo que hace a los fiscales regionales y especiales, así como los policías preventivos y de tránsito, este Tribunal Pleno advierte que el hecho de clasificar o catalogar a los miembros de seguridad pública como "trabajadores de confianza" es inconstitucional, porque implica aplicar un régimen distinto al que establece la propia Constitución Federal.

Para sustentar lo anterior, es necesario atender al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"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, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

"...

"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincor-



poración al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

"Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

"El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; ..."

Al respecto, debe decirse que la fracción XIII ha sufrido diversas modificaciones desde que se previó originalmente con la reforma de cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, en la que se introdujo el apartado B. En ese momento, simplemente contaba con un solo párrafo:

"B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores:

"...

"XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se registrarán por sus propias leyes."

Posteriormente, mediante reforma de diez de noviembre de mil novecientos setenta y dos, se reformó la fracción XIII para adicionar un segundo párrafo de la siguiente manera:

"XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se registrarán por sus propias leyes;

(Adicionado, D.O.F. 10 de noviembre de 1972)

"El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI



de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones."

La anterior modificación, tuvo lugar con motivo de la iniciativa presentada por el Ejecutivo, el veintinueve de septiembre de mil novecientos setenta y dos. A partir de esta reforma, se buscó implementar un Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado, como parte de la ampliación de las prestaciones en materia de seguridad social. Asimismo, se estableció que esa prestación también beneficiara a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacionales.

"Con base a los principios de justicia y solidaridad sociales, los derechos y las correlativas garantías de la clase trabajadora del país, se encuentran consagrados en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que contiene todo un programa de seguridad social en favor de quienes tienen como único patrimonio su trabajo.

"Obviamente, los apartados A) y B) del citado precepto constitucional, consagran dos regímenes laborales distintos en razón de las características peculiares de las relaciones jurídicas que regulan. Es por ello, que convencidos de los beneficios que entraña la modificación que recientemente se hizo la fracción XII del apartado A), complementada con las reformas correspondientes a su ley reglamentaria, y con la expedición y promulgación de la ley que creó el organismo encargado de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en el presente año, el día conmemorativo del trabajo, y en el último informe de gobierno rendido al pueblo a través de ese H. Cuerpo Colegiado, formulamos la solemne promesa de hacer extensivos sus alcances a los servidores públicos sujetos al régimen del citado apartado B) y de sus correspondientes leyes reglamentarias.

"La implantación de un Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado, mediante la edición correspondiente, es con el propósito de elevar al mismo nivel constitucional una medida que ya beneficia a la clase laboral a que se refiere el apartado A) del mismo artículo; lo que se traduce en un aumento de las prestaciones que en materia de seguridad social otorga el Estado, a través del organismo facultado para ello.



"Conviene señalar que si bien es cierto que el texto actual del inciso f) de la fracción XI del repetido apartado B), ya considera la posibilidad de que a los servidores públicos se les proporcionen habitaciones en arrendamiento o venta; es propósito del Ejecutivo Federal a mi cargo, adoptar las medidas y realizar cualquier esfuerzo tendiente a resolver en forma más eficaz el problema habitacional de un amplio sector de la burocracia nacional.

"Por otra parte, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Nacionales son instituciones surgidas del pueblo que tienen la responsabilidad de defender, la independencia y la soberanía nacionales; de garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de desastre, así como cooperar con ella y sus autoridades en la realización de obras sociales y de todas aquellas orientadas al progreso del país. Por lo que si a sus miembros en el activo se les proporcionan prestaciones semejantes a las que en esta iniciativa se proponen para los servidores públicos, no se hace sino equipar en derechos a los que dentro de las fuerzas armadas, sirven con lealtad al País.

"Por lo anterior, la posible realización de la promesa hecha a los servidores públicos, que abarcaría también a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacionales, si el órgano revisor de la Constitución aprueba la presente iniciativa, representará un nuevo y vigoroso acto de solidaridad social."

Hecho lo anterior, fue hasta el ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve que se publicó una nueva reforma a la fracción XIII en comento. En esta ocasión, se adicionó un párrafo para establecer que los miembros policiales de los diferentes órdenes del gobierno podrían ser removidos de su cargo, si no cumplen con los requisitos que las leyes establezcan para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, y en su caso, sólo tengan derecho a la indemnización correspondiente.

"XIII. ...

"...

(Adicionado, D.O.F. 8 de marzo de 1999)

"Los miembros de las instituciones policiales de los Municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removi-



dos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables."

Dicha reforma constitucional, tuvo origen con la iniciativa suscrita por el titular del Poder Ejecutivo Federal, el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete. Mediante esta iniciativa, se propuso reformar los artículos 16, 19, 20, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, en lo que interesa, el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, de uno de octubre de mil novecientos noventa y ocho, señaló:

"Artículo 123.

"Expone la iniciativa que en diversas ocasiones la sociedad y el gobierno han manifestado su rechazo hacia la actuación de los malos elementos de los cuerpos de seguridad pública, quienes lejos de proteger y brindar seguridad a la ciudadanía, han aprovechado sus cargos para ofenderla, ya sea propiciando la impunidad o bien cometiendo ilícitos.

"Por otra parte, esos malos elementos han deteriorado gravemente la confianza de la población en estas instituciones, perjudicando con ello el buen nombre y actuación de aquellos elementos que, por el contrario, observan una conducta íntegra, cumplen con profesionalismo sus funciones e inclusive arriesgan su vida en el desempeño de sus deberes.

"Razona la exposición de motivos que la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional dispone que **los miembros de los cuerpos de seguridad pública, al igual que los militares, marinos y personal del servicio exterior, se rigen por sus propias leyes.** Sobre el particular, **la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que estos cuatro grupos mantienen una relación de carácter administrativo con el Estado y no así de naturaleza laboral, como la del resto de los servidores públicos.** En tal virtud, **los miem-**



bros de los cuerpos de seguridad pública no tienen los derechos laborales consagrados en el resto del citado artículo constitucional y sólo gozan de los beneficios que sus leyes respectivas les confieren.

"Sin embargo, algunas de estas leyes otorgaron a los miembros de instituciones encargadas de la seguridad pública, diversos beneficios como la permanencia en el cargo y establecieron un complejo sistema para la separación del mismo. Ello es aplicable aun y cuando no se satisfagan las mínimas aptitudes para realizar las importantes funciones que tienen asignadas, en detrimento de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que deben regir su actuación.

"Lo anterior, ha propiciado que estos malos elementos abusen de un recurso tan noble como el juicio de garantías, para hacer prevalecer sus intereses particulares por sobre el interés social, a fin de continuar aprovechando el cargo que ocupan para alentar la impunidad y la corrupción.

"En este contexto, la iniciativa propone establecer un marco constitucional que permitiría, por una parte, cumplir con el objetivo de los sistemas de carrera de las instituciones de seguridad pública y por otra, contar con los mecanismos necesarios para remover libremente a aquellos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en el cargo.

"De esta manera, en la legislación secundaria habrán de mantenerse, primero, las ventajas que ofrecen los sistemas de carrera en lo relativo a la selección, ingreso, formación, capacitación, profesionalización, desarrollo, actualización y promoción, pero además, se regularía la libre remoción de quienes hubieran dejado de cumplir con requisitos de permanencia.

"Por todos estos motivos, es que se presentó a la consideración de esta soberanía una propuesta de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución.

"Actualmente, el primer párrafo del precepto en comentario señala que los miembros de los cuerpos de seguridad pública se rigen por sus propias leyes. Dicho precepto ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación



en el sentido de que tales cuerpos comprenden a los agentes del Ministerio Público y a la policía que los auxilia, además de otras instituciones encargadas de la función de seguridad pública. En este sentido y a fin de evitar confusiones, se propone modificar el párrafo primero de la fracción XIII, para precisar que los miembros del Ministerio Público y los de la policía que lo auxilia, son parte de las instituciones de seguridad pública y se rigen por sus propias leyes.

"Además, se adicionaría a la fracción XIII un último párrafo que dispondría la libre remoción del cargo de aquellos miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales que no cumplan con los requisitos legales para permanecer en dichas instituciones, sin que en ningún caso proceda reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa utilizado para combatir la remoción.

"A fin de propiciar la efectividad de la reforma, la iniciativa propone en un artículo transitorio que las disposiciones expedidas con anterioridad a la entrada en vigor del decreto que lo aprobara, no concedan derecho para la permanencia en el cargo, y así estar en posibilidad de remover libremente y sin necesidad futura de reinstalación.

"Consideraciones particulares y cambios a la iniciativa.

"Son muchos y muy trascendentales los temas que se abordan en la iniciativa que ahora se dictamina; todos y cada uno han merecido un estudio y análisis especial por parte de las Comisiones Dictaminadoras. En este apartado se quiere dejar constancia de las diversas consideraciones que sobre estos temas hicieron las comisiones y que llevaron a las mismas a proponer los cambios a los textos de la iniciativa, a la consideración del Pleno de esta Cámara.

"...

"Artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución.

"Este es otro tema donde ha habido gran polémica por la pretensión de la iniciativa de limitar específicamente las garantías individuales de los miembros de las instituciones policiales, al establecer restricciones excluyentes de los re-



cursos a que pueden recurrir los miembros de las instituciones policiales para impugnar sus ceses o despidos.

"En este caso, aunque los propósitos de la propuesta están claramente razonados en la exposición de motivos de la iniciativa que hoy se dictamina, estas Comisiones Unidas consideran que la redacción del texto no es muy afortunada en alcanzar esos propósitos.

"El tema central de discusión ha sido si pueden establecer causas específicas de remoción para los miembros de las instituciones policiales y si se puede limitar su derecho a utilizar ciertos recursos. Esta polémica ha sido avivada por la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que los trabajadores de los cuerpos de seguridad pública no son trabajadores de confianza, sino están sujetos a un relación administrativa que hace que, en este caso específico, su empleador, es decir el Estado, actúe como autoridad y no como patrón.

"Es opinión de estas Comisiones Unidas que el propósito de la reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, fue crear un régimen legal de excepción para regular el trabajo de aquellas personas que, por la funciones que desempeñan tienen limitados sus derechos laborales, más allá de las que las limitaciones propias que impone el apartado B. El objetivo del Poder Revisor de la Constitución fue que el Estado contara con el margen de acción suficiente para no poner en peligro la seguridad nacional o la seguridad pública por el régimen laboral de los encargados de prestar este servicio.

"Sin embargo, una vez más, lo que en un principio se pensó como instrumento para facilitar la acción del Estado en estas importantes tareas, se ha convertido en un instrumento que está lesionando gravemente las funciones de seguridad pública. Efectivamente, la disposición que crea un régimen de excepción para los miembros de las instituciones policiales y la determinación de la Corte de que los policías no son trabajadores de confianza, porque la naturaleza de su relación con su empleador no es laboral sino administrativa, ha ocasionado que se abuse del juicio de amparo, impidiendo que los cuerpos de seguridad pública prescindan de los servicios de quienes han demostrado faltas de honestidad o ser adictos, por ejemplo, al consumo de drogas.



"De esta manera lo que se pensó como un instrumento que asegurara la adecuada prestación del servicio de seguridad pública en beneficio de la sociedad, se ha vuelto contra la sociedad misma, al obligar al Estado a mantener una relación jurídica con aquellos elementos que son a todas luces perjudiciales para esta importante función pública.

"Es por ello que estas Comisiones Unidas comparten el propósito de la iniciativa de establecer claramente que ésta es una disposición que, **si bien restringe los derechos de los policías, es congruente con la restricción que ya existía y que creaba un régimen legal de excepción para ciertos trabajadores.**

"Ahora se especifican ciertas restricciones, siempre en beneficio del servicio de seguridad pública y dejando en todo momento a salvo los derechos a una indemnización compensatoria, **también de naturaleza administrativa.**

"Aun cuando se comparten los propósitos de la iniciativa, estas Comisiones Unidas han querido establecer modificaciones al texto propuesto en base a las observaciones siguientes:

"a) El texto de la iniciativa de reformas señala que los miembros de las instituciones de seguridad pública, los del Ministerio Público y los de la policía que lo auxilia, se regirán por sus propias leyes.

"Al respecto, el artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, la fracción XXIII del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública.

"En ejercicio de su atribución constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conforme a la cual la función de seguridad pública se realizará por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de la protec-



ción de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente en la función citada.

"De lo anterior se sigue que el texto de la iniciativa, al referirse a las instituciones de seguridad pública, utiliza un concepto más amplio que el que corresponde al objetivo que persigue la reforma.

"En consecuencia, se estima más apropiado hacer referencia específica a los agentes del Ministerio Público y a los miembros de las instituciones policiales.

"b) Al aludir expresamente el Texto Constitucional a los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, resulta innecesario hacer referencia a los miembros de la policía que auxilia al Ministerio Público, toda vez que quedan comprendidos en el concepto genérico de miembros de las instituciones policiales y, por tanto, deben entenderse incluidos los agentes de la policía judicial en los ámbitos federal, del Distrito Federal y estatal.

"Por lo anterior, se considera que la referencia de la iniciativa a los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales, contenida en el párrafo tercero de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, debe también acotarse y, por tanto, es más apropiado referirse únicamente a los miembros de las instituciones policiales, a fin de dar congruencia a ambos párrafos.

"c) De acuerdo con el nuevo status jurídico del Distrito Federal, se ha considerado pertinente hacer una mención expresa del Distrito Federal dentro del ámbito de aplicación de esta reforma.

"d) La iniciativa del Ejecutivo Federal propone que en ningún caso proceda la reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión.

"Sin embargo, la naturaleza jurídico-administrativa del puesto es propia de las leyes o reglamentos administrativos, por lo que la puntualización que hace la iniciativa parece innecesaria e impropia del Texto Constitucional.



"e) Para evitar confusiones y posibles interpretaciones erróneas de esta reforma, se ha considerado necesario hacer una mención expresa que esta reforma sólo se aplicará, en cuanto a la remoción, a los miembros de las instituciones policiales, expresando claramente que la remoción de militares, marinos, personal del servicio exterior o agentes del Ministerio Público se regulará en otras leyes.

"Por tanto, la redacción que se propone para la reforma del artículo 123 constitucional es la siguiente:

"Artículo 123. ...

"A. ...

"I. a XXXI. ...

"B. ...

"I. a XII. ...

"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

"...

"Los miembros de las instituciones policiales de los Municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

"XIII Bis y XIV.'."



Con la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, conocida como la reforma integral al sistema de justicia penal, se modificó de nueva cuenta la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir al **Ministerio Público** y los peritos en este régimen especial y también se estableció que en ningún caso procedería la reincorporación al servicio del servidor que hubiere sido removido, aun cuando se fueran a juicio y una autoridad jurisdiccional resolviera que fue indebido, de tal forma que sólo tendrían derecho a una indemnización.

"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, **agentes del Ministerio Público**, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

"Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

"El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; ..."



Al respecto, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia conocieron de las diez iniciativas con las que se presentó el proyecto de decreto que tuvo la finalidad de reformar los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123 de la Constitución Federal. Como resultado de lo anterior, se emitió dictamen el once de diciembre de dos mil siete, en los siguientes términos:

"Consideraciones

"...

"Lo dicho anteriormente, nos da una visión general de la reforma integral al sistema de justicia penal. Respecto a texto del proyecto de decreto, aprobado en Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, presentamos la siguiente justificación y motivación, necesaria para guiar y comprender el sistema procesal penal acusatorio, ahora sometido a consideración de esta soberanía.

"...

"Artículo 21.

"En la redacción que se propone para el artículo 21, se considera procedente la existencia de una nueva regulación nacional y general de bases de coordinación de los elementos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública; donde expresamente se contemple la coordinación del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, para lograr la integración nacional de los esfuerzos de seguridad pública pero siempre en el marco del respeto al federalismo.

"Así, la ley que se emita en la materia, donde se sienten las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, deberá establecer específicamente, cuando menos, varios elementos. El primero deberá regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. El segundo, deberá establecer, como elemento básico, la carrera policial a nivel nacional con carácter homogéneo. Así también, se deberá regular específicamente la certificación de los elementos de policías y agentes del Ministerio Público, que no im-



plica solamente su registro en el sistema para evitar que ingresen aquellos que hayan cometido delitos o formen parte de la organizaciones ilícitas; sino también, y fundamentalmente, que existan certificaciones para que los elementos policíacos tengan los conocimientos y habilidades necesarias para realizar su función, siempre en un marco de irrestricto respeto a los derechos humanos. Así, por ejemplo, para que un elemento de policía municipal, estatal o federal, que no esté adscrito a las agencias estatales o federal de investigaciones, pueda realizar funciones de investigación preventiva o coadyuvar con el Ministerio Público, deberá estar plenamente certificado que cuenta con los conocimientos jurídicos y de respeto a los derechos humanos, así como con las habilidades y destrezas que le permitirán hacer efectivamente sus trabajos.

"Esto significa que, en el espíritu federalista que inspira a esta reforma, las leyes generales establecidas por el Congreso de la Unión, deberán ser adecuadas y adaptadas a cada uno de las realidades y situaciones de la geografía nacional mediante leyes que los órganos legislativos de los Estados harán en los términos del sistema.

"Por otra parte, el artículo 21 de la Constitución ha sido reformado para establecer la relación entre el Ministerio Público y las policías en torno a la investigación de los delitos además de la investigación de inteligencia y preventiva.

"De la misma manera que en la mayoría de los países del mundo la conducción y mando de las policías en el ejercicio de la función de investigación de delitos estará a cargo del Ministerio Público. Estas policías podrán realizar funciones de análisis e investigación, pero de manera taxativa en el momento en que la policía encuentre un delito deberá notificarlo y denunciarlo ante el Ministerio Público de manera inmediata. Este primer párrafo del artículo 21 debe leerse de manera integral con los últimos párrafos del artículo 21 y en consecuencia los policías que realicen la función de investigación deberán estar certificados, y tener no solo los conocimientos y habilidades para desarrollar técnicamente la función sino en la regulación jurídica y el respeto irrestricto a los derechos humanos en funciones de investigación. La tesis sostenida por el Constituyente Permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del Ministerio Público y los elementos de policías. Coordinarse para lograr la inves-



tigación, significa que cada uno de ellos deberá ejercitar sus atribuciones de manera tal que se logre el objetivo de la investigación pero siempre cuando se trata de la investigación de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público en ejercicio de la función.

"Esta dirección y mando de la investigación por parte del Ministerio Público representa una dirección funcional de las labores de investigación y es independiente de la jerarquía de la cual depende la policía, pudiendo estar administrativamente asignada a otros órganos, secretarías o incluso Municipios, o bien, como en las agencias de investigación de delitos, policías ministeriales o judiciales, según corresponda, de las procuradurías estatal o federal. Esto significa que será el legislador estatal o federal el que determinará como será esta relación.

"...

"Artículo 123.

"Los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, constituyen el pilar sobre el cual debe conducirse todo servidor público. Ello es particularmente importante tratándose de los miembros de las instituciones policiales, de la procuración de justicia y la investigación de los delitos.

"La intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, que puedan combatir de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia, es una preocupación que dio origen a la reforma al artículo 123 constitucional de fecha 3 de marzo de 1999. En esa ocasión el Constituyente pretendió incorporar mecanismos más eficientes para separar de la función a los elementos que, por cualquier circunstancia, se apartaran de los principios rectores de la carrera policial. Al efecto, se señaló que: 'Los buenos elementos de las instituciones policiales y de seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la sociedad. Sin embargo estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones.'

"Lo anterior buscaba remover de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia a los malos elementos, sin que procediese su reins-



talación, cualquiera que hubiera sido el sentido de la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido y, en caso de que aquélla resultara favorable para los quejosos, sólo tendrían derecho a una indemnización.

"Sin embargo, posteriormente diversos criterios judiciales permitieron, de hecho, la reinstalación de dichos elementos a sus cargos. Ello debido a que, las sentencias de amparo, aun y cuando sean sólo para efectos, producen como consecuencia que las cosas regresen al estado en que se encontraban y, por consecuencia, a que el mal servidor público permanezca en la institución.

"Ante ello, la intención de la presente reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123, es determinar que **en caso de incumplir con las leyes que establezcan las reglas de permanencia o al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, los agentes del Ministerio Público, los peritos, y los miembros de las instituciones policiales de la federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios serán separados o removidos de su cargo sin que proceda, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución en sus cargos.** Esto es, que aun y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización.

"Se ha considerado importante incluir a los agentes del Ministerio Público y peritos en ésta previsión constitucional, en la medida que son elementos fundamentales en el proceso de procuración de justicia e investigación y se requiere mantener su desempeño en los principios de profesionalismo, la ética y eficiencia plena en sus ámbitos laborales.

"La confiabilidad de los dictámenes periciales constituye un elemento trascendental para las resoluciones del órgano jurisdiccional en su ámbito de competencia, y en su caso, le permite a la autoridad ministerial perfeccionar la integración de las indagatorias para una mejor persecución de delitos, en tanto que a la persona imputada le otorga mayores mecanismos de defensa ante una posible imputación infundada.



"Por todo lo anterior, se propone hacer aplicable a los servicios periciales, los cuales ya cuentan con la motivación de un servicio de carrera, el régimen constitucional previsto para Ministerios Públicos y policías, en cuanto a los sistemas de separación, cese o remoción.

"Como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, la reforma es contundente al señalar que elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales, no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia, que es pieza fundamental en el espíritu de la reforma.

"Como podrá observarse, esta reforma propicia un sano equilibrio entre, por un lado, la necesidad de mantener un servicio de carrera, necesario para motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y crecimiento y, por el otro, el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y ensucian y dañan a las instituciones.

"Finalmente, de conformidad con la iniciativa de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, presentada el pasado 15 de noviembre, ante el pleno del Senado de la República, se retoma como prioridad elevar el nivel de calidad de vida de los agentes del Ministerio Público, miembros de corporaciones policiales y peritos, así como de sus familias y dependientes, mediante sistemas complementarios de seguridad social que podrán establecer las autoridades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los Municipios a favor de ellos."

Finalmente, la última reforma que sufrió la fracción XIII en estudio se remonta al veintinueve de enero de dos mil dieciséis; lo anterior con motivo de establecer a la Ciudad de México como una parte integrante de la Federación, con rango de entidad federativa y sustituir cualquier mención de "Estados y Distrito Federal", por "entidades federativas".

"XIII. ...



(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social."

De lo expuesto hasta el momento, se advierte que la principal intención de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, **fue la de crear un régimen de excepción para los miembros de las instituciones de investigación y policiales**. Desde la reforma constitucional de ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, en el dictamen de la Cámara de Origen se **puso especial énfasis en que el régimen de excepción tenía su razón para que el Estado contara con el margen de acción suficiente para no poner en peligro la seguridad nacional o la seguridad pública, por el régimen laboral de los encargados de prestar este ejercicio**; así como de la doctrina constitucional desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **en el sentido de que los Ministerios Públicos y los miembros de los cuerpos de seguridad pública no son trabajadores de confianza, sino que están sujetos a una relación administrativa en la que el Estado actúa como autoridad y no como patrón**.

Como bien hizo referencia la Cámara, esta Suprema Corte ha sido consistente en señalar que **los individuos mencionados en la fracción XIII (Ministe-**



rios Públicos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, entre otros) es administrativa y su relación con el Estado se registrará por las leyes que se emitan para ello. Lo anterior, se evidenció en las tesis P. XLIX/98 y 2a./J. 14/98, en las que tanto el Tribunal Pleno, como la Segunda Sala señalaron que los miembros de la Policía Judicial Federal no pueden considerarse trabajadores de confianza con motivo de la naturaleza administrativa que caracterizaba sus relaciones con el Estado.

"POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE ESTABLECEN UNA RELACIÓN LABORAL ENTRE LOS AGENTES QUE INTEGRAN AQUÉLLA Y DICHA DEPENDENCIA, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL. Conforme a la interpretación jurisprudencial que del citado precepto constitucional ha realizado este Alto Tribunal, **el vínculo existente entre los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral sino administrativa**, ya que al disponer el Poder Revisor de la Constitución que los militares, los marinos, los miembros de **los cuerpos de seguridad pública** y el personal del servicio exterior **se registrarán por sus propias leyes, excluyó a estos grupos del régimen laboral establecido en el apartado B del artículo 123**, aunado a que, en el segundo párrafo de la fracción XIII de tal dispositivo otorgó expresamente, por estar excluidos de ello, a uno de estos grupos –miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada– las prestaciones establecidas en el inciso f) de la fracción XI del numeral en comento. Por ello, al prever los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, **que son trabajadores de confianza los agentes de la Policía Judicial Federal y que tal relación se registrará por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estableciendo así un vínculo laboral** entre dichos agentes y la citada procuraduría, **se transgrede lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional.**" (Novena Época. Registro: 195854. Instancia: Pleno. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, julio de 1998, materias constitucional y administrativa, tesis P. XLIX/98, página 31)

"POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE



ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado, reiteradamente, ('POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.', Novena Época, Pleno, tesis P./J. 24/95; 'POLICÍAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA DEL SERVICIO DE LOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.', Octava Época, Pleno, Tomo I, Primera Parte-1, página 43; 'TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE.', Octava Época, Pleno, tesis P./J. 9/90; 'POLICÍAS. EL AMPARO INDIRECTO ES PROCEDENTE CONTRA LA ORDEN QUE DECRETA SU BAJA.', Novena Época, Segunda Sala, 2a./J. 7/96; 'POLICÍAS. TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN AMPARO LA ORDEN DE BAJA.', Novena Época, Segunda Sala, 2a./J. 8/96) en el sentido de que los miembros de los cuerpos de seguridad pública no están sujetos al régimen laboral que establece el apartado B del artículo 123 constitucional, ni quedan incluidos en la relación laboral que existe entre los trabajadores de confianza y el Estado, equiparándolo con un patrón, ya que el vínculo existente entre los miembros de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral, sino administrativa, en tanto que si en la Constitución se hubiese querido dar un trato igual a los grupos mencionados en la misma, constituidos por los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, no se hubiera establecido, en dicha fracción, que debían regirse por sus propias leyes, ya que hubiera bastado con lo enunciado en el apartado B, al señalar las reglas generales para normar las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores. En estas condiciones, lo establecido en los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, son contrarios a lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, pues la razón de la inclusión en un precepto expreso, de que los cuatro grupos citados deben regirse por sus propias leyes, se ve nulificada al asemejarlos a los trabajadores al servicio del Estado. Es decir, la disposición constitucional, al diferenciar a estos grupos en las reglas que regulan las relaciones del Estado con sus trabajadores, señalando que deberán regirse por sus propias leyes, las excluye de la aplicación de las normas que se establecen en el citado apartado. Por último, la exclusión de los miembros de los cuerpos de seguridad pública de



las relaciones que regula el apartado B del artículo 123 constitucional, se hace patente si se considera que en el segundo párrafo de la fracción XIII se establece que el Estado deberá proporcionar a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones establecidas en el inciso f) de la fracción XI, lo que implica un privilegio constitucional en favor de algunos de los sujetos que contempla la fracción XIII, establecido en forma expresa en atención a que se encuentran excluidos de dichas prestaciones. Esto es, si la intención de la Potestad Revisora hubiera sido la de considerar a los grupos señalados en la fracción XIII del apartado B, como trabajadores de confianza, con los derechos de protección al salario y a la seguridad social, no hubiera sido necesario disponer, expresamente, que el Estado se encuentra obligado a otorgar a una parte de ese grupo lo que ya está establecido en la fracción XIV, de lo que se evidencia la exclusión de dichos grupos de ser considerados como trabajadores." (Novena Época. Registro: 196609. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, marzo de 1998, materias constitucional y administrativa, tesis 2a./J. 14/98, página 352)

En relación con el caso que ahora se somete ante este Tribunal Pleno, es relevante retomar el pronunciamiento de la Segunda Sala, al resolver los amparos directos en revisión 685/2012, 994/2012 y 1344/2012. En estos casos, se demandó de la Dirección de Vialidad y Protección Civil, Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Finanzas y Administración y Secretaría de Seguridad Pública, todas del Estado de Chihuahua, la reinstalación en el puesto de **oficiales de tránsito** asignados al área de patrulleo. En esos casos, se retomaron las tesis antes citadas y se aplicó por analogía a los oficiales de tránsito.

En esencia, se reiteraron las aseveraciones anteriores, así como el criterio sostenido al resolver el amparo directo en revisión 280/2007, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, de cuya ejecutoria derivó la siguiente tesis:

"POLICÍAS MUNICIPALES. EL ARTÍCULO 5o., INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 51 RELATIVA AL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE GUERRERO QUE LOS CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, EXCEDE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN



POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Antes de la reforma al citado precepto constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 1999, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro: 'POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA.' (*Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Novena Época, Tomo I, Materia Constitucional, tesis 407, página 468*), se pronunció en el sentido de que los grupos constituidos por los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, incluidos en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, no son considerados constitucionalmente como trabajadores al servicio del Estado, sino que su relación con el poder público es de naturaleza administrativa. Por otra parte, del proceso de reformas que dio lugar al texto actual de la citada Norma Fundamental, se advierte que el Constituyente Permanente no tuvo la intención de modificar la naturaleza jurídica de la relación entre los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y miembros de los cuerpos policiales, considerándola laboral, sino que estimó más apropiado que el Texto Constitucional hiciera referencia específica a los agentes del Ministerio Público y a los miembros de las instituciones policiales, expresando claramente que los miembros de las instituciones policiales de los Municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización, lo que implica que se dejó intocada la naturaleza administrativa de la relación de esos grupos con el Estado. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., inciso a), de la Ley Número 51 relativa al Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados del Estado de Guerrero al considerar de confianza a los miembros de los cuerpos de policía, excede lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los excluye de la relación que se entabla con el Estado, la cual debe ser de índole administrativa y no laboral, de manera que al quedar



excluidos de este régimen no puede estimarse que su cargo sea de confianza." (Novena Época. Registro: 172172. Instancia: Segunda Sala. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, junio de 2007, materias constitucional y administrativa, tesis 2a. L/2007, página 346)

A partir de los criterios anteriores, se desprende que **los Ministerios Públicos (o fiscales), los grupos constituidos por los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, y los que se fueron incluyendo en cada reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, no son considerados constitucionalmente como trabajadores al servicio del Estado, sino que sus relaciones con el poder público deben considerarse de tipo administrativo.**

Esta Suprema Corte ha sostenido que, de aceptarse otra interpretación, se haría nugatoria la existencia de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, pues la razón de la inclusión en un artículo expreso, de que los grupos citados deben regirse por sus propias leyes, se vería nulificada si se considerara que estas últimas pueden asemejarlos a los trabajadores al servicio del Estado.

Es decir, la disposición constitucional, al diferenciar a estos grupos en las reglas que regulan las relaciones del Estado con sus trabajadores, señalando que deberán regirse por sus propias leyes, los excluye de la aplicación de las normas que se establecen en el citado apartado B, tanto para proteger la seguridad nacional y seguridad pública de Estado y alcanzar la profesionalización de estos servidores públicos, como se pretendió en reformas constitucionales ulteriores, como la de la modificación del sistema penal, de dieciocho de junio de dos mil ocho.

Al respecto, conviene apuntar que el texto vigente del artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, modificado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de junio de dos mil ocho, transcrito con antelación, no tuvo por finalidad la modificación del régimen jurídico de Ministerios Públicos o los miembros de las instituciones policiales que se ha descrito, pues en este aspecto únicamente hizo explícito que si la autoridad jurisdiccional determina que fue injustificada la separación, remoción, baja, cese o cual-



quier otra forma de terminación del servicio, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que los miembros de la institución policial tengan derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

En tal virtud, la naturaleza administrativa de la relación de los funcionarios a que se refiere el citado artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, con el Estado, se deja intocada y no se producen derechos laborales consagrados en el resto de las fracciones que conforman el citado numeral constitucional, y sólo gozan de los beneficios que sus leyes respectivas les confieren.

Así, si la relación existente entre el Estado y los funcionarios que ejercen labores de policía es de naturaleza administrativa y en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional se establece la prohibición de reinstalarlos en el cargo que ostentaban, esto aun cuando la autoridad jurisdiccional determine que el cese fue injustificado, con lo que los conflictos que se susciten en esas relaciones, deben resolverse con base en el multicitado artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, y, en su caso, conforme a lo dispuesto en la ley administrativa correspondiente.

Por otra parte, conviene referir que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2015,²² en la que se analizó un tema diverso relativo a la sindicalización de los miembros de instituciones policiales; sin embargo, en el estudio previo, después de realizar un análisis histórico del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal y los criterios de este Alto Tribunal,²³ en lo que aquí interesa, concluyó que:

²² Resuelta el 11 de mayo de 2017, por mayoría de 6 votos.

²³ Dentro del cual cabe subrayar que señaló: "... Sobre este último tema, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, atendiendo a las funciones que realizan los servidores públicos de las instituciones policiales, al resolver la contradicción de tesis 93/2012, determinó que sólo los miembros de las instituciones policiales que realicen efectivamente funciones de policía y estén sujetos al servicio profesional de carrera, se regirán por el régimen especial previsto en la aludida fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, mientras que los diversos trabajadores administrativos se regularán en términos de la diversa fracción XIV, del propio apartado B.



"De lo argumentado hasta este momento, es posible concluir que antes de la reforma de cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, la relación entre los trabajadores y el Estado no era considerada de naturaleza laboral, sino administrativa, derivado ello, entre otras cosas, de la distinta manera de acceso al puesto para un servidor público, frente al de un trabajador privado; el primero como consecuencia de un acto administrativo de nombramiento (acto condición), el segundo como consecuencia de la celebración de un contrato o de la simple realización en el tiempo de un trabajo personal subordinado.

"Incluso, el apartado 'B' del artículo 123 constitucional adicionado en mil novecientos setenta, deriva de la idea de equiparar la relación del Estado con sus trabajadores, a una relación de trabajo, pero precisamente partiendo de la diferencia que existe entre empleados del Estado y trabajadores en general.

"En el proceso legislativo de la reforma citada es sencillo identificar su finalidad:

"La necesidad de **comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo** que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de las situaciones jurídicas.'

"En el propio proceso legislativo de esta reforma de mil novecientos sesenta no se hace referencia a la exclusión de ciertas categorías de servidores públicos ni al mantenimiento de una naturaleza diversa de la relación de ciertos grupos de estos servidores con el Estado; sin embargo, la diferencia se hace expresa

"Retomando la cronología que nos ocupa, conviene mencionar que en mil novecientos sesenta y tres, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, y que la misma, en el último párrafo de la fracción II de su artículo 5o., previó que todos los miembros de los servicios policiacos y de tránsito, exceptuando quienes desempeñaren funciones administrativas, tendrían el carácter de trabajadores de confianza, situación que desde luego genera inquietud en cuanto a si en efecto, los policías pueden tener dicho carácter o ser sólo considerados servidores públicos sujetos a leyes especiales, máxime que el texto vigente del citado precepto, sigue considerando como trabajadores de confianza a empleados policiales y afines a la seguridad, como lo es el caso de los Ministerios Públicos; pero como ya fue apuntado, esta inquietud se resuelve también con lo resuelto en la contradicción de tesis 93/2012, ya citada."



en el Texto Constitucional aprobado, particularmente en la fracción XIII del apartado B) del artículo 123, en donde se establece que cuatro de estos grupos deben regirse por sus propias leyes: militares, marinos, cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior.

"Es la Suprema Corte de Justicia, mediante jurisprudencia, en una interpretación de esta fracción XIII, la que como arriba se ha ilustrado, mantiene la naturaleza administrativa de la relación de esos cuatro grupos con el Estado.

"Lo anterior, en principio, deja a los citados grupos de servidores públicos (considerados en la fracción XIII), fuera de la cobertura de los derechos laborales del apartado 'B', del artículo 123. El criterio se contiene en la tesis P./J. 24/95, arriba transcrita, de rubro: 'POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.'²⁴ –postura que se ha reiterado hasta la presente Décima Época–, aunque conviene aclarar que, en suma, si bien ha prevalecido la idea de que los funcionarios referidos en la propia fracción XIII están regulados en un régimen distinto al del resto de los servidores públicos, esto es, que no están sujetos a una relación simple y pura de servidor público y Estado, lo cierto es que dicha relación, en el caso, por su especialidad y características propias, presenta matices administrativo-laborales.

"Es importante describir que el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 24/95, derivó de una serie de siete conflictos competenciales resueltos en la Octava Época, sobre si el Juez competente para resolver conflictos de un acto de baja del servicio de policías, era el Juez en materia administrativa o en materia laboral. Éstos tuvieron como resultado la tesis aislada antes citada S/N de rubro: 'POLICÍAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA DEL SERVICIO DE LOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO DE MATERIA ADMINISTRATIVA.'²⁵

²⁴ Tesis P./J. 24/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, con número de registro digital: 200322, derivada de la contradicción de tesis 11/94, resuelta el 21 de agosto de 1995 por unanimidad de once votos.

²⁵ Tesis aislada S/N, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 43, con número de registro digital: 206053, derivada de los conflictos competenciales: 165/87, 69/87, 147/87, 144/87, 121/87, 81/87, 6/87.



"Posteriormente, en la reforma constitucional del ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, se modificó la fracción XIII para incluir los grupos del Ministerio Público y de la policía que lo auxilia; lo que se vuelve a modificar en la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, para quedar los seis grupos enunciados de la siguiente manera: militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales.

"Ahora bien, de un análisis de las razones esgrimidas por esta Suprema Corte para dejar fuera a estos grupos de la protección del apartado B del artículo 123, podemos inferir que el artículo delega y mandata al legislador ordinario la posibilidad de regular a estos grupos mediante sus propias leyes. Así, de manera clara, es la Suprema Corte de la Octava Época que al interpretar una habilitación constitucional al legislador ordinario para la emisión de leyes propias para cada uno de estos grupos, la que decide con gran claridad que **la naturaleza de éstos es administrativa y no es laboral, cuestión que hasta la presente Décima Época se mantiene.**

"Es así que actualmente, la fracción XIII debe continuarse interpretando en el sentido que, aun cuando está dentro del apartado 'B', y que se refiere a los trabajadores al servicio del Estado, **lo cierto es que está estableciendo un régimen especial y de exclusión de las personas mencionadas en esta fracción,** que son los militares, los marinos, el personal del servicio exterior, los agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales.

"Por tanto, el artículo 123, apartado 'B', fracción XIII, debe entenderse en el sentido de que los seis grupos enunciados se registrarán por sus propias leyes y se encuentran bajo un régimen de exclusión del propio apartado, sujeto a restricciones constitucionales expresas e implícitas. Expresas en lo que se refiere al rubro de permanencia, e implícitas en lo que se refiere a lo que cada ley especial prevea respecto a cada grupo regulado.

"Recordemos que este artículo, en la reforma de mil novecientos noventa y nueve, determina una restricción constitucional muy importante en el sentido de que este tipo de servidores públicos no podían, aun cuando obtuvieran una sentencia favorable, ser reinstalados.



"Entonces, la idea fundamental de este régimen de exclusión es particularmente el que este tipo de servidores públicos no pertenece a ninguna de las situaciones en las que está regulado ni el apartado 'A' ni el apartado 'B', sino que se establece una regulación específica en relación a sus propias leyes, mismas que tendrían además que considerar las bases que la propia fracción XIII que nos ocupa contiene y ha empezado a desarrollar con mayor precisión.

"Ahora bien, el que este tipo de servidores públicos no cuenten con derechos laborales propiamente dichos, no impide como se ha dicho, que puedan gozar de garantías mínimas en el desempeño de su función, y por ello, la fracción en análisis ha concedido a este tipo de servidores públicos determinadas prestaciones e incluso, el derecho a una posible indemnización. Prestaciones que desde luego, pueden ampliarse o precisarse en la ley especial correspondiente.

"Conviene en ello citar la tesis 2a./J. 8/2013 (10a.) de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se afirma que los policías tienen una relación administrativa con el Estado, lo cual los excluye del régimen de trabajo.²⁶

²⁶ "AGENTES DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DE TABASCO. SU RELACIÓN JURÍDICA CON EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversas jurisprudencias que los grupos constituidos por militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales, a que se refiere la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen una relación de naturaleza administrativa con el poder público, debido a que al diferenciar a ese grupo de servidores públicos en las reglas que rigen las relaciones del Estado con sus trabajadores y precisar que deberán regirse por sus propias leyes, **la citada disposición constitucional los excluye de la aplicación de las normas de trabajo para los servidores públicos del Estado.** En congruencia con lo anterior, se concluye que **la relación jurídica entre los agentes de policía y el Estado de Tabasco y sus Municipios es de naturaleza administrativa**, pues si bien a las Legislaturas Estatales corresponde regular las relaciones de sus trabajadores, sobre las bases del artículo 123 constitucional, conforme al artículo 116, fracción VI, de la Norma Suprema, al hacerlo deben respetar la exclusión prevista en el apartado B, fracción XIII, de aquel numeral, respecto de los miembros de las instituciones policiales, tal como lo dispone el artículo 39 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tabasco.". Tesis 2a./J. 8/2013 (10a.), SCJN, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1092, jurisprudencia (administrativa).

Para ello véase también la tesis de rubro y contenido siguiente: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. NO OPERA TRATÁNDOSE DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, YA QUE LA RELACIÓN QUE TIENEN CON EL ESTADO NO ES DE NATURALEZA LABORAL, SINO



"En suma, los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales:

"a) No tienen una relación de tipo laboral con el Estado, sino una relación de índole administrativa, aunque ésta, por su especificidad, puede presentar matices administrativos-laborales.

"b) Están excluidos de la aplicación de los derechos generales del apartado B del artículo 123 constitucional, y, en consecuencia, de la aplicación, en principio, de la legislación secundaria respectiva, a saber, de la ley burocrática y, por mayoría de razón, de la Ley Federal del Trabajo; lo que no excluye que las leyes que les rigen, prevean garantías mínimas en la prestación de sus servicios y otros derechos que puedan ser incluso afines a las prestaciones que se otorgan en el derecho laboral burocrático, pero que tienen naturaleza administrativa y no laboral."

ADMINISTRATIVA. El artículo 76 Bis, fracción IV, de la Ley de Amparo señala que las autoridades que conozcan del juicio de amparo en materia laboral deberán suplir la queja deficiente en los conceptos de violación de la demanda y en los agravios sólo cuando se trate de la parte obrera. En congruencia con lo anterior y tomando en consideración que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la tesis de jurisprudencia P./J. 24/95, de rubro: 'POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.', publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, que la relación Estado-empleado en el caso de los militares, marinos, cuerpos de seguridad pública y del personal del servicio exterior es de naturaleza administrativa, se concluye que la suplencia prevista en la citada fracción no opera tratándose de los miembros de los cuerpos de seguridad pública, pues aun cuando el acto reclamado emana de un tribunal burocrático, el vínculo existente entre aquéllos y el Estado no es de carácter laboral, sino administrativo.". Novena Época, con número de registro digital: 187061, Segunda Sala, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, materia administrativa, tesis 2a. XLVIII/2002, página 590.

"Amparo directo en revisión 656/2001. 28 de septiembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

"Amparo directo en revisión 289/2001. 31 de octubre de 2001. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Verónica Nava Ramírez.

"Nota: Este criterio ha integrado la jurisprudencia 2a./J. 53/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 711, con el rubro: 'SUPLENCIA DE LA QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO. NO OPERA TRATÁNDOSE DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, YA QUE SU RELACIÓN CON EL ESTADO ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.'."



Ahora, debe precisarse que, si bien la fracción I del artículo 5 impugnado señala que serán trabajadores de confianza "**el fiscal regional y especial**", lo cierto es que, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, se desprende que en realidad no existe un fiscal regional y especial, sino que son diversos fiscales regionales y especiales que se encuentran subordinados al fiscal general del Estado, de forma que éste funge como titular y aquéllos siguen sus órdenes; incluso, el fiscal general del Estado es quien puede nombrarlos y removerlos; destacando que estos fiscales pueden ser designados como trabajadores de confianza del Poder Ejecutivo Local.

En efecto, la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, en su artículo 18,²⁷ señala que la Fiscalía General del Estado está a cargo del fiscal general y que la autoridad de éste se extiende a todos los servidores públicos que la conforman. Asimismo, se establece que el fiscal general lo ejerce el Ministerio Público, por sí o por medio de alguno de sus agentes del Ministerio Público, **fiscales especializados, regionales o del fiscal coordinador**.

Posteriormente, el artículo 23 establece la estructura orgánica básica de la fiscalía e indica que para el despacho de los asuntos que le competen la Fiscalía General contará con la siguiente estructura orgánica:

"Artículo 23. Estructura orgánica básica para el despacho de los asuntos que le competen, la Fiscalía General contará con la siguiente estructura orgánica:

"I. Fiscal general;

²⁷ "Artículo 18. Titularidad

"La Fiscalía General estará a cargo del fiscal general, cuya autoridad se extiende a todos los servidores públicos que la conforman.

"El fiscal general, cuando ejerza el Ministerio Público, podrá hacerlo por sí o por medio de alguno de sus agentes del Ministerio Público, fiscales especializados, regionales o del fiscal coordinador.

"La presente ley, su reglamento y los acuerdos expedidos por el fiscal general fijarán la función, número, adscripción, obligaciones y atribuciones de los servidores públicos que integran la Fiscalía General.

"El fiscal general, sin perjuicio de las facultades concedidas en esta ley al fiscal estatal anticorrupción para expedir normas administrativas necesarias que rijan su actuación, emitirá los reglamentos, acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de las unidades administrativas y órganos técnicos de la Fiscalía General, así como de agentes del Ministerio Público, policías de investigación y peritos."



"II. Fiscal coordinador;

"III. Fiscalías regionales;

"IV. Fiscalía especializada en combate a la corrupción;

"V. Fiscalía especializada para la atención de delitos de alto impacto;

"VI. Fiscalía especializada para la atención de delitos de violencia familiar y de género;

"VII. Fiscalía especializada para el delito de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes;

"VIII. Fiscalía especializada para la investigación y persecución de delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares;

"IX. Fiscalía especializada en materia de derechos humanos y libertad de expresión;

"X. Fiscalía de asuntos internos;

"XI. Fiscalía especializada en combate a los delitos contra el ambiente y la fauna;

"XII. Policía de investigación;

"XIII. Coordinación general de servicios periciales;

"XIV. Agencia de inteligencia criminal;

"XV. Unidad especializada de combate al secuestro;

"XVI. Centro de mecanismos alternativos de solución de controversias;



"XVII. Instituto de capacitación y servicio profesional de carrera;

"XVIII. Centro de justicia integral para las mujeres;

"XIX. Dirección general jurídica y de derechos humanos;

"XX. Dirección general de tecnologías de la información, planeación y estadística;

"XXI. Dirección general de administración;

"XXII. Contraloría de la Fiscalía General; y,

"XXIII. Los demás que establezca el reglamento de esta ley y otras disposiciones aplicables para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones, de conformidad con las posibilidades presupuestarias.

"Durante los procesos electorales la Fiscalía General contará con una fiscalía especializada para la atención de delitos electorales."

Así, se advierte que las fiscalías generales y especializadas conforman la Fiscalía General que está a cargo del fiscal general. Aunado a lo anterior el artículo 24, fracciones I y II, indican el sistema de especialización y organización territorial:

"Artículo 24. Sistema de especialización y organización territorial para el desarrollo de sus funciones, la Fiscalía General contará con un sistema de especialización y organización territorial, que atenderá a las siguientes bases generales:

"I. Sistema de especialización:

"a) La Fiscalía General contará con fiscalías especializadas en la investigación y persecución de géneros específicos de delitos, atendiendo a las formas de manifestación de la delincuencia, así como a la naturaleza, complejidad e incidencia de los delitos;



"b) Las fiscalías especializadas actuarán en todo el territorio del Estado en coordinación con los órganos y unidades de la Fiscalía General; y,

"c) Las fiscalías especializadas, según su nivel orgánico, funcional y presupuestal, podrán contar con direcciones, subdirecciones y demás unidades que establezcan las disposiciones aplicables.

"II. Sistema de organización territorial:

"a) La Fiscalía General contará con fiscalías regionales en circunscripciones que abarcarán uno o más Municipios del Estado. Al frente de cada fiscalía regional habrá un fiscal regional, quien ejercerá el mando y autoridad jerárquica sobre los servidores públicos que formen parte de su estructura;

"b) Las sedes de las fiscalías regionales serán definidas atendiendo a la incidencia delictiva, densidad de población, las características geográficas del Estado y la correcta distribución de las cargas de trabajo;

"c) Las fiscalías regionales contarán con servidores públicos y agencias del Ministerio Público, que ejercerán sus funciones en la circunscripción territorial que determine el fiscal general y conforme a lo dispuesto en esta ley, así como las demás unidades administrativas y de investigación que establezcan las disposiciones aplicables;

"d) Las fiscalías regionales podrán atender los asuntos relativos a la atención temprana, mecanismos alternativos de solución de conflictos, integración de carpetas de investigación, ejercicio de la acción penal, reserva, incompetencia, acumulación, no ejercicio de la acción penal, litigación, amparo, servicios a la comunidad, servicios administrativos y otros, de conformidad con las facultades que les otorgue esta ley, el reglamento y el fiscal general mediante acuerdo; y,

"e) El fiscal general expedirá las normas necesarias para la coordinación y articulación de las fiscalías regionales con los órganos centrales y fiscalías especializadas, a efecto de garantizar la unidad de actuación y dependencia jerárquica del Ministerio Público."



"Artículo 25. Reglamentación

"El fiscal coordinador, los fiscales regionales y especiales, los titulares de unidades especializadas, policías de investigación, directores generales, agentes del Ministerio Público, peritos, directores, subdirectores, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicas y administrativas y demás servidores públicos que establezca el reglamento de esta ley y otras disposiciones aplicables, se organizarán de conformidad con los acuerdos que emita el fiscal general al efecto, en base a la presente ley y su reglamento."

Asimismo, dentro de las atribuciones del fiscal general, el artículo 30, fracción XXXVIII,²⁸ establece que tendrá las de "*Nombrar y remover a los titulares de las fiscalías especializadas y regionales, así como al fiscal coordinador*". En ese mismo sentido, el artículo 34²⁹ indica que los servidores públicos integrantes de la Fiscalía General, serán nombrados por el fiscal general, conforme a la normatividad aplicable, salvo en los casos del fiscal estatal anticorrupción y el titular del órgano interno de control, quienes deberán nombrarse por el Congreso del Estado.

En ese sentido, el hecho de designar a los fiscales regionales y especiales como empleados de confianza del Poder Ejecutivo Local, es contrario al mandato constitucional previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal; pues tales fiscales ejercen las funciones de Ministerio Público.

²⁸ "Artículo 30. Atribuciones

"Como titular de la Fiscalía General, además de sus facultades orgánicas, posee todas las atribuciones que éste y los demás ordenamientos jurídicos confieren al Ministerio Público, que de manera enunciativa y no limitativa son:

"...

"XXXVIII. Nombrar y remover a los titulares de las fiscalías especializadas y regionales, así como al fiscal coordinador."

²⁹ "Artículo 34. Nombramiento de los servidores públicos de la Fiscalía General

"Los servidores públicos integrantes de la Fiscalía General, serán nombrados por el fiscal general, conforme a la normatividad aplicable, salvo en los casos del fiscal estatal anticorrupción y el titular del órgano interno de control, quienes deberán ser nombrados por el Congreso del Estado.

"Los agentes del Ministerio Público, peritos y, en su caso, el personal de estructura orgánica, deberán contar con título debidamente registrado y cédula profesional que los autorice a ejercer la profesión de licenciado en derecho o equivalente según el área de desempeño, con la antigüedad que señale el reglamento de esta ley, sin perjuicio de que en el mismo se establezcan otros requisitos relativos a experiencia, probidad, capacidad, control de confianza, profesionalización y ausencia de antecedentes penales, entre otros."



Lo mismo ocurre con lo establecido en la fracción V del artículo impugnado, en el sentido de que **el comandante de policía, los policías preventivos y de tránsito de los Municipios** se entenderán como trabajadores de confianza.

En tanto los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, incluidos en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, no son considerados constitucionalmente como trabajadores al servicio del Estado, sino que su relación con el poder público es de naturaleza administrativa; así, al considerar el precepto impugnado de confianza a los fiscales señalados y a los miembros de los cuerpos de policía, excede lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los excluye de la relación que se entabla con el Estado, la cual debe ser de índole administrativa y no laboral, de manera que al quedar excluidos de este régimen no puede estimarse que su cargo sea de confianza.

Por lo que, se concluye que el artículo 5, fracciones I y V, en lo relativo a considerar a los funcionarios y empleados de confianza del Estado a los fiscales regionales y especiales y del Municipio a policías preventivos y de tránsito, vulnera **lo previsto por en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, lo procedente es declarar su invalidez**, en las porciones normativas que señalan: "**el fiscal regional y especial**" y "**comandante de policía, policías preventivos y de tránsito**".

Aunado a ello, se advierte en la fracción I del artículo 5 impugnado, otro vicio de inconstitucionalidad en cuanto señala que **la fiscalía regional y especial se encuentran dentro del Poder Ejecutivo**.

En efecto, al respecto debe atenderse a lo que dispone la fracción IX del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece el mandato consistente en que las Constituciones de los Estados garanticen 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.

"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:

"...

"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."

En congruencia con lo anterior, mediante reforma de trece de agosto de dos mil dieciocho, se introdujo la figura del fiscal general del Estado en el artículo 100 de la Constitución Local:

"Artículo 100. El Ministerio Público estará a cargo de **un fiscal general del Estado.**

"La Fiscalía General del Estado **es un órgano autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía financiera, presupuestaria, técnica y de gestión** en los términos que determine la ley.

"El fiscal general durará en su encargo nueve años y, no podrá ser reelecto; **será designado y removido conforme a lo establecido por esta Constitución;** será sujeto de responsabilidad política, penal o administrativa, **en términos de la legislación aplicable.**

"El **fiscal estatal anticorrupción** durará en su encargo siete años y será nombrado por el Congreso del Estado, de conformidad con el procedimiento que para tal efecto se determine; podrá ser removido en los términos que la ley establezca.

"La ley orgánica de la institución fijará la adscripción, obligaciones y atribuciones de los funcionarios y empleados que la integren, entre los cuales se incluirá la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; asimismo establecerá centros especializados en mecanismos alternativos de solución de controversias y determinará los casos que requieran supervisión judicial.



"El fiscal general del Estado, deberá rendir al Congreso del Estado, un informe anual y cuando sea requerido respecto a las acciones y resultados de la institución a su cargo."

"Artículo 101. Para ser fiscal general del Estado se requiere:

"I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

"II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos;

"III. Contar con residencia en el Estado de Michoacán al menos de tres años, el día de su designación;

"IV. Contar al día de su designación con una antigüedad de diez años en el ejercicio de su profesión y tener título profesional de licenciado en derecho expedido por universidad, autoridad o institución legalmente facultada para ello;

"V. Gozar de buena reputación; y,

"VI. No haber sido sentenciado por delito doloso, inhabilitado o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad."

"Artículo 102. **Para la elección del fiscal general del Estado, se observará el siguiente procedimiento:**

"I. El Congreso del Estado emitirá convocatoria pública para ocupar el cargo de fiscal general del Estado, noventa días antes del término del encargo;

"II. De entre los concurrentes a esa convocatoria, que cumplan todos los requisitos, elegirá diez propuestos en una lista que enviará al gobernador del Estado;

"III. El gobernador del Estado contará hasta con diez días a partir de la recepción de las propuestas, para formar una terna, misma que remitirá al Congreso del Estado;



"IV. El Congreso del Estado deberá, de entre la terna propuesta elegir a quien será fiscal general del Estado por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes;

"V. De no enviarse la terna dentro del plazo de diez días el Congreso del Estado integrará la terna correspondiente;

"VI. De no lograr la votación requerida para elegir de entre los propuestos integrantes de la terna hasta en dos ocasiones, se solicitará al gobernador del Estado la integración de una nueva terna, que será integrada por personas de la lista inicial;

"VII. El fiscal general del Estado tomará protesta ante el Congreso; y,

"VIII. Las ausencias del fiscal general del Estado serán suplidas en los términos que determina la ley."

De lo anterior, se desprende que **la Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo**, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía financiera, presupuestaria, técnica y de gestión, a través de la cual se ejercen las facultades del Ministerio Público. Asimismo, está a cargo de un fiscal general.

De forma que, tanto el órgano (fiscalía) no depende del Poder Ejecutivo y el fiscal que es el titular no se encuentra subordinado a ninguna autoridad incluido el titular del Ejecutivo Local, como pretende la norma que se tilda de inconstitucional. Incluso, el fiscal se designa en un proceso que intervienen el Congreso Local y el gobernador del Estado, con lo que no puede referirse a un nombramiento.

Por ello, el hecho de designar "*al fiscal regional y especial*" como empleado de confianza del Poder Ejecutivo Local también es contrario al mandato establecido en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se ordena 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.



1.2 Designación del oficial del Registro Civil como trabajador de confianza dentro del Poder Ejecutivo del Estado

Por lo que hace al primer punto relativo al concepto de trabajador, esta Suprema Corte ha definido al "trabajador de confianza" como la persona que, por razón de jerarquía, vinculación, lealtad y naturaleza de la actividad que desarrolla al servicio de una empresa, patrón o entidad de gobierno, adquiere representatividad y responsabilidad en el desempeño de sus funciones, las cuales lo ligan de manera íntima al destino de esa empresa o a los intereses particulares o públicos de quien lo contrata, en forma tal que sus actos merezcan plena garantía y seguridad, y tenga su comportamiento laboral plena aceptación.

En la teoría del derecho, se considera que el trabajo de confianza no es un trabajo especial, sino una relación especial entre el patrón y el trabajador, en razón de las funciones que éste desempeña; y que los trabajadores de confianza son trabajadores con un mayor grado de responsabilidad en atención a la tarea que desempeñan y de alguna manera hacen presente el interés del patrón.

De lo expuesto, es evidente que el hecho de ser trabajador de confianza tiene implícito la relación con un patrón, lo cual se estima incompatible con la diversa figura de "titular". Para desarrollar lo anterior deben retomarse las consideraciones que este Tribunal Pleno expuso, al resolver la controversia constitucional 32/2007, el veinte de enero de dos mil nueve:

"I. Estudio preliminar. Sobre el estatuto jurídico de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de los Estados. Antes de dar respuesta puntual a cada uno de los argumentos planteados, este Tribunal Pleno considera necesario hacer algunas precisiones históricas y conceptuales sobre el estatuto jurídico de los Magistrados.

"Como se sabe, una vez que el Constituyente de Querétaro aprobó el texto del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas de los Estados pusieron manos a la obra para dar cumplimiento al mandato, surgido del propio texto, que decía:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada



región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo: ...'

"Así, entre mil novecientos dieciocho y mil novecientos veintiocho, las entidades federativas emitieron diferentes legislaciones en materia de trabajo, regulando de forma disímil las relaciones laborales, obedeciendo ello a las particularidades de cada entidad. En esta primera etapa, la regulación de las relaciones de trabajo no estaba, por decirlo así, federalizada.

"En cuanto a la materia burocrática se refiere, esa disimilitud ha sido clasificada en dos grandes tendencias: una orientada a la restricción para reconocer los derechos a los empleados públicos, y otra dirigida a regular la relación del Estado en su calidad de patrón con sus trabajadores. Hubo, por otra parte, algunos Estados que simplemente no emitieron normas en materia burocrática, pues consideraron que los trabajadores públicos eran sujetos de una legislación especial: la del servicio civil.³⁰

"Es hasta el mes de julio de mil novecientos veintinueve, cuando se convocó al Congreso de la Unión para someter a su consideración una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos el 73 y el 123. A partir de esta reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el seis de septiembre de mil novecientos veintinueve, comienza la etapa de la federalización de las relaciones de trabajo. El texto de estos preceptos es el siguiente:

"Artículo 73. El Congreso de la Unión tiene facultad: ...

"X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados dentro de sus jurisdicciones,

³⁰ La anterior clasificación ha sido recogida de Remolina Roqueñí, Felipe, *El Derecho burocrático en México*, (2 tomos), Secretaría de Gobernación, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 2006, volumen 1, página 16.



excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería, hidrocarburos, y por último los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.'

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo: ...'

"En cumplimiento de estos mandatos constitucionales, se inició en nuestro país un proceso de reformas que tuvo dos capítulos trascendentales: el llamado 'Proyecto Portes Gil', que fue discutido en el Congreso obrero-patronal celebrado el quince de noviembre de mil novecientos veintiocho; y la convención obrero-patronal convocada a instancias del presidente Pascual Ortiz Rubio celebrada en noviembre de mil novecientos veintiocho. Finalmente, el dieciocho de agosto de mil novecientos treinta y uno, el Congreso de la Unión emitió la primera Ley Federal del Trabajo, de la que cabe destacar el artículo 2 que rezaba: 'las relaciones entre el Estado y sus servidores estarían regidas por las leyes del servicio civil, que al efecto se expidiesen'.

"Pues bien, ni en los llamados genéricamente códigos del trabajo de las entidades federativas –con la salvedad de algunos códigos locales–, ni en esta primera legislación federal, se tomaron en cuenta, de manera propia, las relaciones de trabajo surgidas entre el Estado y sus trabajadores, hecho que algunos han denominado como la 'marginación del trabajo público'.³¹ Este hecho, aunado a la disimilitud de regulación en materia laboral a la que se ha hecho alusión anteriormente, no es de poca importancia, pues dio pie para que varias Juntas de Conciliación y Arbitraje aplicaran arbitrariamente las disposiciones laborales, generándose en consecuencia un considerable estancamiento en la materia y no pocos problemas relacionados con la falta de desarrollo del país. Este desorden motivó importantes pronunciamientos de esta Suprema Corte de Justicia de la

³¹ Por ejemplo, Carlos Reynoso Castillo o Sergio Pallares y Lara. Para abundar sobre el tema, véase la obra de este último que lleva por título *Las relaciones laborales en el servicio público*, México, Porrúa, 2007, páginas 4-6.



Nación que pusieron en entredicho numerosos laudos. Sin embargo, ni siquiera tales fallos lograron producir genuinas reparaciones debido al nulo desempeño de las autoridades administrativas para sancionar las constantes violaciones a las garantías de los trabajadores.³²

"Esta inercia se romperá con la aparición de un importante estatuto surgido durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, denominado **Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión** y conocido como 'Estatuto Cárdenas', publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de diciembre de mil novecientos treinta y ocho. Conviene poner atención en el contenido de los primeros artículos:

"Artículo 1o. La presente ley es de observancia general para todas las **autoridades y funcionarios** integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las **autoridades y funcionarios** del Distrito Federal y Territorios y para **todos los trabajadores** al servicio de unos y otras.'

"En este primer artículo es clara la división entre los dos grupos de destinatarios del estatuto: por un lado, **autoridades y funcionarios** y, por otro, **trabajadores**. Esto implica que, desde un principio, la ley lejos de englobar en una sola categoría de 'trabajadores' a todas las personas que prestaran sus servicios al Estado, distinguió entre autoridades y funcionarios, por un lado, y trabajadores, por otro. Esta distinción permite asociar a los primeros la idea de mando y dirección, y a los segundos la de subordinación y obediencia.

"Posteriormente, dirigiéndose exclusivamente a los trabajadores, el artículo 2o. define el concepto de trabajador al servicio del Estado:

"Artículo 2o. **Trabajador** al servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual, o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.'

³² Así lo considera Remolina Roqueñí, en *El derecho burocrático en México, Op. Cit.*, volumen 1, páginas 16-17.



"Es evidente que el artículo anterior ya no comprende a las autoridades y funcionarios, por lo que, a contrario sensu, es posible considerar que dichas personas no prestan sus servicios de la misma manera en que lo hacen los trabajadores.

"Por su parte, los artículos 3o., 4o. y 5o. del citado ordenamiento establecían:

"Artículo 3o. La relación jurídica de trabajo reconocida por esta ley, se entiende establecida, para los efectos legales entre los trabajadores federales y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales representados por sus titulares respectivos.'

"Artículo 4o. Para los efectos de esta ley, los trabajadores federales se dividen en dos grandes grupos:

"I. Trabajadores de base, y

"II. Trabajadores de confianza.

"Son trabajadores de confianza:

"...

"g) En el Poder Judicial: los secretarios de Acuerdos de Juzgados, Salas, Cortes Penales y Tribunal Superior de Justicia; los secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Acuerdos de las Salas de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios generales de la misma Corte, los secretarios de Acuerdos del Tribunal de Circuito y los de los Juzgados de Distrito.'

"Artículo 5o. Esta ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedan comprendidos en aquélla; ...'

"Los artículos 3o., 4o. y 5o. que acaban de ser transcritos dejan claro que el estatuto estaba dirigido a regular, de manera exclusiva, las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; así, si quedaron expresamente



excluidos los trabajadores de confianza, por mayoría de razón debemos entender que también quedaban excluidas las autoridades y los funcionarios a los que aludía la propia ley. Por lo demás, conviene aclarar que en el resto de la ley nada se menciona sobre las autoridades y funcionarios.

"Pocos años más tarde, durante el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho, se inició un proceso de reforma del 'Estatuto Cárdenas'. Antes de que entrara en vigor el nuevo estatuto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo conocimiento del proyecto respectivo y no estimó correcta una disposición mediante la cual se determinaba que el Tribunal de Arbitraje sería la autoridad jurisdiccional en única instancia para conocer de todos los conflictos entre el Estado y sus trabajadores, incluyendo desde luego los del Poder Judicial de la Federación.

"Luego de dos infructuosos comunicados por parte del presidente de la Suprema Corte al presidente de la República, en los que se hacía notar que el estatuto provocaría el sometimiento de la Suprema Corte a un Tribunal de Arbitraje y la consecuente violación de la supremacía de aquélla, el estatuto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de abril de mil novecientos cuarenta y uno sin modificación alguna.³³

"Como consecuencia de lo anterior, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de la Unión y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación quedaron contrapuestos por varios años.³⁴ Fue a instancia del presidente Adolfo López

³³ Lo anterior provocó que el Más Alto Tribunal del País declarara la inconstitucionalidad del estatuto, en una sesión celebrada el veinticuatro de abril de mil novecientos cuarenta y uno, bajo las siguientes consideraciones: "1a. El Estatuto Jurídico es anticonstitucional toda vez que va contra el Régimen Constitucional Republicano Democrático y Federal, desde el momento en que la existencia de los sindicatos burocráticos en sí mismos considerados, y con mayor razón, si se atiende a que todo sindicato implica el derecho de huelga, nulifica el expresado Régimen Constitucional Republicano Democrático y Federal; porque, en último análisis, coloca la dirección del Gobierno, el manejo de los servicios públicos y la política en manos de los líderes de los sindicatos, y 2a. Porque, concretándose a la Suprema Corte y sus empleados, es contrario a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en lo tocante a los nombramientos de sus funcionarios y empleados, con lo cual la disciplina se quebranta, en perjuicio del más importante de los servicios públicos, cual es el de la recta administración de justicia". Véase Remolina Roqueñí, *El derecho burocrático en México*, *Op. Cit.*, páginas 36 y ss.

³⁴ Es importante mencionar que esta contraposición operó de facto, pues aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó el estatuto, éste se siguió aplicando en la práctica, y al mismo tiempo, el Alto Tribunal continuó aplicando su ley orgánica. Véase Remolina Roqueñí, *Ídem*.



Mateos que se propuso la adición de un apartado 'B' al artículo 123 constitucional, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de diciembre de mil novecientos sesenta. En la fracción XII, segundo párrafo, del nuevo apartado, se excluyó a los trabajadores del Poder Judicial de la Federación. El texto original es el siguiente:

"(Se transcribe artículo)

"Nótese que el nuevo apartado B habla genéricamente de 'trabajadores' y en la última fracción reserva a la legislación ordinaria la categorización de los llamados 'trabajadores de confianza'.

"...

"A partir de esta reforma constitucional, se denomina genéricamente como 'servidor público' a toda persona que preste sus servicios al Estado, sin distinción alguna. Lo anterior permite afirmar que, desde el Texto Constitucional, las diferentes clases de servidores públicos tienen un estatuto determinado en diferentes leyes, tales como las de responsabilidades, administración pública, orgánicas, etcétera.

"Una primera conclusión se hace necesaria: los anteriormente denominados 'altos funcionarios', **es decir, los titulares de los poderes públicos** presidente de la República, Senadores y diputados del Congreso de la Unión y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **nunca fueron, ni han sido considerados como trabajadores de confianza**. Si es así, dadas las nuevas denominaciones, podría pensarse que se trata de 'servidores públicos de base', pero con un estatuto constitucional propio y específico.

"En el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las normas que integran su estatuto jurídico se encuentran, por una parte, en el capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; concretamente, los artículos 94, 95, 96, 97, 98 y 101; y por la otra en los artículos aplicables de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



"En el caso de los Magistrados de las entidades federativas, su **estatuto jurídico** está integrado actualmente³⁵ por la fracción III del artículo 116 constitucional, y por las normas constitucionales y ordinarias propias de cada entidad federativa.

"Retomando el punto, si los anteriormente denominados 'altos funcionarios', tanto federales como locales, nunca fueron siquiera considerados como trabajadores de confianza, no resulta lógico aceptar que tenían un estatus inferior a éstos, sino más bien superior, puesto que dichos trabajadores de confianza estaban y siguen estando subordinados a los primeros. De hecho, 'la confianza' queda determinada por el superior jerárquico, quien puede en todo momento remover o dar por terminadas las relaciones de trabajo.

"En este momento conviene hacernos la siguiente pregunta: ¿Qué resulta más atinente: considerar como trabajadores o como funcionarios (o altos funcionarios) a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados de la República? Para responderla, conviene no perder de vista un elemento fundamental: la **subordinación**.³⁶ Esta característica se puede predicar de todos los servidores públicos, con excepción de los más altos: Presidente de la República, Senadores y diputados del Congreso de la Unión, y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito federal; gobernadores de los Estados, diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en el ámbito de las entidades federativas; y jefe de Gobierno, diputados de la Asamblea Legislativa y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en ese ámbito.

³⁵ Recuérdese que la fracción IX del artículo 115 constitucional, derogada el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, disponía: "IX. 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 en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.". Lo anterior significa que antes del actual artículo 116, fracción III, existía ya un mandato constitucional en el que se reservaba a las Legislaturas Locales la regulación de las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores.

³⁶ Mario de la Cueva define la subordinación como: "*una relación jurídica que se descompone en dos elementos: una facultad jurídica del patrono en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue conveniente para la obtención de los fines de la empresa; y una obligación igualmente jurídica del trabajador de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo*". De la Cueva, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Porrúa, México, 1993, tomo I,



"Si a este elemento sumamos el de la **independencia judicial**, como una de las características esenciales de la función jurisdiccional que, por razones obvias es lógicamente incompatible con la noción de **subordinación**,³⁷ entonces podemos afirmar que quienes ejercen la función jurisdiccional dentro del órgano que encabeza uno de los poderes públicos integran una categoría sui generis de servidores públicos, ya que, a diferencia del resto, ejercen su función sin más subordinación que la que se tiene ante el derecho, es decir, sin depender de ninguna voluntad humana para llevar a cabo su función esencial.

"...

"Otros elementos que contribuyen a la caracterización de este tipo de funcionarios son: la forma de designación, la duración en el cargo (inamovilidad judicial), la irreductibilidad salarial y los regímenes disciplinario y de responsabilidad. Todos estos factores permiten afirmar que la naturaleza jurídica de la **función** que realizan estos servidores públicos es distinta a la del resto, porque, como se ha dicho, ninguna otra clase de servidores públicos tiene todas estas características. Además, no debe perderse de vista que tanto los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados están ubicados en la máxima jerarquía en sus respectivos ámbitos de competencia, y más que eso, son los **titulares** de los **órganos** que realizan la **función normativa** de los poderes judiciales, federal y estatal, respectivamente.

"En efecto, de acuerdo con el régimen constitucional de nuestro país, cada uno de los Poderes de la Unión, y cada uno de los poderes de las entidades federativas, representan una **función normativa** específica: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. Es importante no confundir estas funciones normativas

página 203. Si trasladamos este concepto a la materia burocrática, podríamos redefinirlo sustituyendo simplemente el nombre técnico de los sujetos de la relación: La subordinación en materia burocrática es una relación jurídica compuesta por una facultad jurídica del **titular** en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue conveniente para la obtención de los fines del **órgano público**; y una obligación igualmente jurídica del **servidor público** de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo.

³⁷ No resulta fácil imaginar un servidor público de alto nivel "independiente subordinado"; el término no es más que un oxímoron.



con los **órganos** que las realizan. Por ejemplo, a nivel federal, la función legislativa es realizada por un órgano denominado Congreso de la Unión y por otros dos en que se divide el anterior, es decir, las Cámaras de Diputados y Senadores; la función normativa del Poder Ejecutivo es llevada a cabo por un órgano denominado presidencia de la República; y la función normativa del Poder Judicial, por órganos tales como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura, los Tribunales Colegiados, etcétera. Cada uno de esos órganos están integrados por un conjunto de servidores públicos, algunos de los cuales –no todos– son los **titulares** de dichos órganos: el presidente de la República es el titular de la presidencia; los senadores y diputados son los titulares, respectivamente, de las cámaras correspondientes; y los Ministros, los **titulares** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A nivel local, los titulares serían, respectivamente, los gobernadores, los diputados locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia.

"Lo anterior permite concluir que los anteriores funcionarios, lejos de ser trabajadores al servicio del Estado son los titulares de los órganos que realizan las funciones normativas de cada uno de los poderes públicos; son ellos quienes subordinan, a través de las líneas de mando contenidas en la normatividad aplicable, al resto de los servidores públicos que sí son trabajadores.³⁸

"...

"Por lo demás, este Tribunal Pleno no soslaya el hecho de que los Magistrados realizan una actividad intelectual que desde luego implica un desgaste físico o energético de no poca importancia; sin embargo, la actividad material o intelectual de un trabajo no define por sí sola a la **relación trabajo** en el ámbito privado o al **nombramiento** en el aspecto burocrático. La ley y la doctrina establecen determinados elementos o condiciones necesarias y suficientes del contrato de trabajo o del nombramiento. En efecto, el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo prescribe:

³⁸ Conviene, para efectos ilustrativos, recoger una definición doctrinal de **titularidad**: "La titularidad ... constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral.". La definición es de Carlos A. Morales Paulín, en su obra *Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 1995, p. 81.



"Artículo 20. Se entiende por **relación de trabajo**, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado **a una persona**, mediante el pago de un salario.

"**Contrato individual de trabajo**, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

"La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.'

"Por su parte, los artículos 2o. y 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establecen:

"Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, la **relación jurídica de trabajo** se entiende establecida entre los **titulares** de las dependencias e instituciones citadas y **los trabajadores** de base a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación.'

"Artículo 3o. **Trabajador** es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de **nombramiento** expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.'

"Mario de la Cueva definió la **relación de trabajo** en los siguientes términos:

"La relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud del cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias.'³⁹

³⁹ De la Cueva, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, tomo I, Porrúa, México, 1993, página 187.



"Miguel Acosta Romero, por su parte, define el **nombramiento** de los funcionarios como:

"La designación de un empleado o funcionario público, hecha por una persona para el desempeño de un cargo o empleo, conforme a las disposiciones legales aplicables (... puede ser discrecional, condicionado o reservado)."⁴⁰

"Así las cosas, de los elementos legales y doctrinales a los que se ha hecho alusión, es posible establecer los elementos esenciales de una **relación de trabajo** en el ámbito privado o de un **nombramiento** en el ámbito burocrático:

"Ámbito privado (Relación de trabajo)	Ámbito burocrático (Nombramiento)
• La existencia de un trabajador	• La existencia de un servidor público
• La existencia de un patrón	• La existencia de un titular
• Prestación de un trabajo personal subordinado	• Prestación de un servicio personal subordinado
• Pago de un salario	• Pago de un salario
• Estatuto jurídico objetivo	• Estatuto jurídico objetivo

"De lo anterior, es posible afirmar que ante la falta de cualquiera de los elementos anteriormente citados no es posible hablar de una genuina relación de trabajo, en cualquiera de los dos ámbitos.

"En el caso de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados no es posible hablar de la existencia de un patrono o titular que les haya expedido el nombramiento y ante quien estén **subordinados**. Este elemento es fundamental y se identifica, evidentemente, con una voluntad humana, la del empleador particular o la del titular del cargo público facultado para expedir el nombramiento, pues no es posible entender la subordinación como un elemento referido a un ente abstracto como puede ser el derecho o la Constitución, ya que no es ese el sentido del concepto que toma en cuenta el derecho

⁴⁰ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano, Op. Cit.*, página 138.



del trabajo. Es obvio que en un Estado de derecho todos –trabajadores, servidores, patronos y titulares– están subordinados. El derecho o la Constitución no ‘subordinan’ a nadie en el sentido laboral del término sino de manera deóntica, es decir, a través del carácter obligatorio, prohibido o permitido de sus normas.

"Por todo lo anterior, resulta claro que los **titulares** de los órganos que realizan la función normativa de un Poder como el Judicial, ya sea Federal o Estatal, no pueden ser considerados como trabajadores. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que el hecho de que el penúltimo párrafo del artículo 57 de la Constitución Política del Estado de Baja California no considere a los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado como trabajadores, no resulta violatorio de alguna norma constitucional; en particular, de los artículos 14, 116, fracción III, y 123 de la Constitución Federal. En los puntos subsecuentes, se abordará cada una de las impugnaciones esgrimidas por el poder actor contra cada uno de estos artículos."

De lo expuesto, si bien el Tribunal Pleno desarrolló el concepto de titularidad relacionado con los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de los Estados, la misma lógica debe seguirse respecto de los titulares de los distintos Poderes Estatales, de los miembros de los Ayuntamientos e incluso de los titulares de los órganos constitucionales autónomos, para analizar si es válido clasificar como "trabajador de confianza" a determinados servidores públicos. Lo anterior, toda vez que los conceptos de "titular" y "trabajador" no son compatibles y se traduce en un límite para el legislador secundario.

Por ello, este Tribunal Pleno considera que el legislador secundario aun cuando tiene libertad de configuración amplia para determinar qué cargos se pueden considerar trabajadores de confianza al servicio del Estado, debe limitarse de no incluir como tal a los titulares de los órganos.

Como se mencionó en el precedente, la **subordinación** es el elemento sustancial para distinguir si un servidor público es un trabajador o un titular. Asimismo, se estableció que la subordinación en materia burocrática es la relación jurídica compuesta por una facultad jurídica del titular, en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue conveniente



para la obtención de los fines del órgano público, y una obligación igualmente jurídica del servidor público de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo.

Así, se estableció que se entienden como titulares quienes ejercen sus atribuciones dentro de un órgano sin más subordinación que la que establece la ley, es decir, sin depender de una voluntad humana para llevar a cabo su función esencial. Estos funcionarios independientes que no están subordinados conforman una categoría *sui generis* que de ninguna forma encuadran en la categoría de trabajadores (sea de base y mucho menos de confianza), sino que se les coloca como titulares de un órgano que conforma uno de los poderes del Estado.

Como se mencionó en el precedente, otros elementos que contribuyen a distinguir a los titulares pueden ser la forma de designación, la duración en el cargo y los regímenes disciplinario y de responsabilidad. Asimismo, se trata de funcionarios ubicados en la máxima jerarquía en sus respectivos ámbitos de competencia, sea federal o local.

Si bien en el precedente se indicó que, de acuerdo con el régimen constitucional del país, cada uno de los Poderes de la Unión y de los poderes de las entidades federativas representan una función normativa específica: la ejecutiva, legislativa y la judicial. Lo mismo acontece con los órganos constitucionales autónomos, que no se limitan ni subsumen a esas tres funciones, sino que, por su importancia, deben ser ajenos y contar con sus titulares y personal subordinado a éste. Así, los órganos (tanto los autónomos, como los que conforman los poderes) se conforman por diversos servidores públicos en los que algunos serán titulares y otros serán trabajadores subordinados a éstos.

En ese sentido, los funcionarios entendidos como titulares, lejos de ser trabajadores, encabezan los órganos que realizan las funciones normativas de cada poder público o el designado como autónomo, y ellos son los que subordinan a través de las líneas de mando contenidas en la normatividad aplicable, al resto de los servidores públicos que realmente son los trabajadores.

Por lo contrario, se tratará de un trabajador –de base o de confianza, según lo designe el legislador secundario con base en la libertad configurativa que le otorga la Constitución Federal– cuando: a) existe un servidor público; b) un titular;



c) se presente un servicio personal subordinado con dependencia a otro servidor público; c) (sic) se pague un salario; y, d) exista un estatuto jurídico objetivo que regule dicha relación.

Ahora bien, en cuanto a los oficiales del Registro Civil, debe tomarse en cuenta que el artículo 130, párrafos sexto y séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que los actos del estado civil de las personas **son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes**, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan. Asimismo, indica que las autoridades federales, de entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, **tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.**

"Artículo 130. ...

"...

"Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

"Las autoridades federales, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley."

Partiendo de lo anterior, es evidente que la Constitución Federal otorga una amplia libertad de configuración al legislador ordinario, pero con la precisión que los actos del estado civil son de competencia exclusiva de las autoridades administrativas.

Por su parte, la Constitución Local no señala nada al respecto, con lo que todo se remite a la Ley Orgánica del Registro Civil del Estado de Michoacán. En lo que interesa, se transcriben los artículos 3o., 4o., 8o., 11, 17, 18, 20 y 24.

"Artículo 3o. El Registro Civil depende del titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien ejercerá sus atribuciones a través de la Secretaría de Gobierno."



"Artículo 4o. La institución dependerá administrativamente de la Secretaría de Gobierno, contará con una dirección, el número de oficiales, oficialías y el personal necesarios para su debido funcionamiento."

"Artículo 8o. La organización, funcionamiento y vigilancia de la institución del Registro Civil, corresponde, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, a la Secretaría de Gobierno."

"Artículo 11. El director del Registro Civil será designado y removido libremente por el gobernador del Estado."

"Los oficiales serán nombrados por el gobernador del Estado, conforme a la presente ley."

"El director, los jefes de departamento y los oficiales, al tomar posesión de sus cargos, rendirán la protesta de ley correspondiente, el primero, ante el secretario de Gobierno, los restantes, ante el director."

"Artículo 17. La titularidad de las oficialías, estará a cargo de un servidor público denominado oficial del Registro Civil, quien tendrá fe pública en el desempeño de las labores a su cargo."

"Artículo 18. En aquellas oficinas del Registro Civil que por las cargas de trabajo lo requieran, siempre que el presupuesto de Egresos lo permita, podrá designarse para apoyar al oficial, a un auxiliar y a los empleados necesarios, los que estarán bajo la dirección, responsabilidad y vigilancia del titular."

"Artículo 20. Los oficiales del Registro Civil tendrán las funciones siguientes:

"I. Registrar los diferentes actos del estado civil de las personas en su circunscripción;

"II. Extender y autorizar certificados de las actas del estado civil de las personas, que se encuentren en el archivo de su circunscripción o en casos extraordinarios que autorice la dirección;



"III. Fomentar y organizar las campañas a fin de regularizar el estado civil de los habitantes de su circunscripción, así como difundir en coordinación con las dependencias federales, estatales y municipales, los programas tendientes al mejoramiento de la familia;

"IV. Requerir a las autoridades o particulares para que les proporcionen la información que consideren necesaria sobre nacimientos, defunciones y demás actos que en ejercicio de sus funciones les corresponda atender;

"V. Autorizar previo acuerdo del director a que el auxiliar pueda realizar por delegación, aquellas funciones que le son propias;

"VI. Requerir a los directores, jefes o administradores de las instituciones o establecimientos a que se refiere el Código Civil del Estado, para que informen oportunamente sobre los nacimientos y defunciones que ocurran en los establecimientos a su cargo;

"VII. Expedir órdenes de inhumación o cremación en su caso, así como autorizar la exhumación de cadáveres cuando lo ordene la autoridad competente, de conformidad con las disposiciones aplicables;

"VIII. Conceder licencia para el traslado de cadáveres o restos de un lugar a otro, expidiendo para el efecto, el permiso respectivo previo cumplimiento de los requisitos sanitarios;

"IX. Instruir a los contrayentes, al celebrar el matrimonio, sobre la naturaleza de este contrato y sus consecuencias legales, ajustándose a lo dispuesto en el Código Civil y al texto que expida el secretario de Gobierno;

"X. Inscribir las sentencias ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte, el divorcio, la adopción, la tutela o la interdicción, la anulación de matrimonio y cualesquiera otra resolución que afecte los actos del registro;

"XI. Solicitar y obtener oportunamente las formas para inscribir los actos del estado civil de las personas, para la expedición de las certificaciones y el material necesario para el ejercicio de sus funciones;



"XII. Vigilar que las formas en que se hayan asentado los actos del estado civil de las personas, no contengan raspaduras, enmendaduras o tachaduras;

"XIII. Efectuar las anotaciones de rectificación, aclaración y sentencias ejecutorias emitidas por autoridad competente, que correspondan a su oficialía, debiendo informar al archivo del Poder Ejecutivo para que realice la anotación en el libro duplicado;

"XIV. Verificar que los extranjeros que sean parte de algún acto registral, comprueben su legal estancia en el país, de conformidad con las disposiciones aplicables. Para los casos de matrimonio de un nacional con extranjero, deberán presentar el permiso otorgado por la Secretaría de Gobernación;

"XV. Custodiar bajo su responsabilidad los sellos, tomos de registro, formatos, formas especiales para expedir certificaciones y demás documentación necesaria para el desempeño de sus funciones;

"XVI. Asentar en las actas de nacimiento según el marco referencial que determine el Registro Nacional de Población, la clave única de identificación para cada persona;

"XVII. Cuando la dotación de Claves de Registro e Identificación Personal resulte insuficiente para concluir el año de ejercicio, deberá comprobar el uso dado a las primeras y solicitar una nueva dotación a la dirección del Registro Civil;

"XVIII. Rendir a la dirección un informe dentro de los primeros diez días hábiles de cada mes, sobre los actos registrados en su oficialía;

"XIX. Expedir a los usuarios del servicio, la orden de entero para que efectúen el pago de derechos por servicios del Registro Civil, en las oficinas de recaudación de la Tesorería General;

"XX. Autorizar con su firma, las copias certificadas en las que consten los actos inscritos en los tomos de registro, así como de los documentos relacionados con éstos;



"XXI. Recopilar las leyes, circulares y demás disposiciones relativas a la organización y funcionamiento del Registro Civil;

"XXII. Integrar y conservar los apéndices de los actos del estado civil, así como elaborar el índice de los documentos que los integran;

"XXIII. Anotar la leyenda 'no paso', en las actas cuando no hayan sido suficientemente requisitadas o cuando los interesados se hayan negado a continuar el acto; en este caso el oficial anotará la razón por la cual no se continuó, y glosará los ejemplares en el volumen correspondiente;

"XXIV. Remitir oportunamente un ejemplar de los libros del Registro Civil a la dirección para su revisión y sean subsanadas las deficiencias que se hubieren advertido, otro al Archivo del Poder Ejecutivo y con los documentos que les corresponda integrará otro ejemplar que quedará en el archivo de la oficina en que se haya actuado;

"XXV. Expedir los certificados negativos de registro que le sean solicitados, previa búsqueda y verificación de que no obran en su oficina las actas respectivas;

"XXVI. Asistir puntualmente a sus labores y atender asuntos urgentes aún en días y horas inhábiles;

"XXVII. Distribuir las labores entre su personal, de acuerdo con las necesidades del servicio y designar al que deberá cubrir las guardias en los días y horas inhábiles, para levantar las actas de defunción y atender los asuntos de extrema urgencia;

"XXVIII. Fijar en un lugar visible de las oficialías los requisitos para el asentamiento de los diferentes actos del estado civil de las personas, y la tarifa autorizada en la Ley de Ingresos que por concepto de derechos causen los servicios del Registro Civil;

"XXIX. Consultar al director en las dudas relacionadas con sus funciones, así como proponer las medidas que permitan mejorar el servicio del Registro Civil;



"XXX. Levantar oportunamente las actas de defunción de los fallecimientos reportados por el Ministerio Público o por los jefes de tenencia;

"XXXI. Abstenerse de celebrar un acto del estado civil conociendo la existencia de algún impedimento, dando vista al Ministerio Público para los efectos procedentes;

"XXXII. Supervisar el trabajo que desempeñe el personal administrativo, así como su asistencia a los cursos de capacitación que organice la dirección;

"XXXIII. Entregar o en su caso recibir la oficialía previo inventario, al que se anexará al acta de entrega-recepción, remitiendo el original al director de la institución;

"XXXIV. Con los documentos que fundamenten cada acto del estado civil, formar apéndices, numerados progresivamente por año y archivarlos a manera de legajos, elaborar un índice de éstos y conservarlos; y, (sic)

(Reformada, P.O. 9 de noviembre de 2010)

"XXXV. Exhortar a quien presente al menor a registrar a que el nombre propio que vaya a otorgarle no sea peyorativo, discriminatorio, infamante, denigrante o carente de significado;

(Adicionada, P.O. 9 de noviembre de 2010)

"XXXVI. Procurar evitar la multiplicidad de identidades u homonimias que puedan generar controversias judiciales en materia de identidad; y,

(Adicionada, P.O. 9 de noviembre de 2010)

"XXXVII. Las que establece el Código Familiar para el Estado de Michoacán y las demás que se contemplen en otras disposiciones aplicables."

"Artículo 24. Los oficiales o sus auxiliares autorizados, podrán extraer personalmente de las oficinas los formatos para registrar nacimientos o celebrar matrimonios, bajo su más estricta responsabilidad."

De la transcripción anterior, se tiene que el Registro Civil **depende del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán** y ejerce sus atribuciones a



través de la Secretaría de Gobierno. Asimismo, se establece que el registro depende administrativamente de la Secretaría de Gobierno y cuenta con una dirección, oficiales y personal necesario de conformidad con la necesidad. En ese sentido, se indica que la organización, funcionamiento y vigilancia del Registro Civil corresponde a la Secretaría de Gobierno y **que tanto el nombramiento del Registro Civil como de los oficiales, corresponde al gobernador del Estado.**

Por ello, aun cuando la ley señale que la titularidad de las oficialías está a cargo de los oficiales del Registro Civil, es evidente que no son titulares de un Poder del Estado, de un Municipio o de un órgano constitucionalmente autónomo, puesto que su designación es mediante nombramiento del gobernador del Estado. Incluso, se establece que la organización, funcionamiento y vigilancia de la institución del Registro Civil, corresponde a la Secretaría de Gobierno, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

Por ello, se estima que los oficiales se encuentran en clara subordinación del Poder Ejecutivo Local, con lo que es evidente que no hay razón constitucional ni legal que permita admitir la autonomía del Registro Civil tal como alega la parte actora, y los oficiales tienen el carácter de trabajadores, dada su subordinación; de ahí que, el legislador cuenta con amplia libertad para establecer si se les considera trabajadores de confianza o de base.

Por lo que se reconoce la validez de la fracción I del artículo 5 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, en la porción normativa que dice: "*el oficial del Registro Civil*".

1.3 Establecimiento como trabajadores de confianza de los asesores, secretarios auxiliares y particulares del Poder Judicial

Finalmente, por lo que hace a los asesores, secretarios auxiliares y particulares, el promovente indica que los Poderes Judiciales Locales tienen similar naturaleza que el Poder Judicial de la Federación, en ese orden de ideas, se prevé la garantía para los trabajadores del Poder Judicial la inamovilidad como la estabilidad en el empleo; y la Constitución Federal, en su artículo 123, apartado B, indica que serán trabajadores de confianza aquellos que ejerzan actos



de administración, decisión, dirección, inspección, vigilancia, fiscalización y control; mientras que los asesores, secretarios particulares y secretarios auxiliares, de acuerdo a la ley que los rige, su trabajo se limita a redactar proyectos, de conformidad con las órdenes e ideas de sus superiores jerárquicos, por lo cual no tienen libertad de decisión ni de obrar, y no ejercen ninguna de las actividades que contempla el artículo constitucional referido.

Es infundado lo señalado, dado que conforme a lo que precede, el mismo Constituyente habilitó con determinados lineamientos en los artículos 115, fracción VIII y 116, fracción VI, a los Poderes Legislativos de cada entidad federativa para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Municipios y los Estados con sus trabajadores, siguiendo, en lo conducente, las bases que establece el artículo 123 y sus leyes reglamentarias.

Asimismo, que el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal distingue los derechos que corresponden a los trabajadores de confianza, por exclusión de los que se han conferido a los trabajadores de base; es decir, establece los principios constitucionales y derechos mínimos que el legislador ordinario debe reconocer a los trabajadores de base y de confianza en las leyes reglamentarias correspondientes; interesa destacar que en la fracción XIV del referido apartado constitucional, existe mandato al legislador ordinario para que establezca, en la ley reglamentaria, los cargos que serán considerados de confianza, justamente porque a partir de esa clasificación, se podría determinar qué trabajadores únicamente gozarían de medidas de protección al salario y de seguridad social.

Sin embargo, la norma constitucional no impone como obligación que el legislador ordinario establezca en la ley respectiva la existencia tanto de trabajadores de base como de confianza, sino simplemente que se precise, como se ha indicado, quiénes serán considerados de confianza. Por lo que, en ese aspecto, el legislador ordinario tiene la facultad para determinar los cargos que se considerarán de confianza, así como los límites y los derechos que goce quien desempeñe un cargo de esa naturaleza.

Por lo que el legislador **secundario goza de libertad de configuración amplia, pues en ningún momento se establecen de forma específica cuáles**



cargos deben considerarse de confianza; no obstante, esa libertad debe ser congruente siempre que se trate de trabajadores y no de titulares, que por la naturaleza y funciones del cargo no se considere razonable su establecimiento como trabajadores de confianza o de base; así como, con cualquier otra restricción constitucional.

Debe precisarse que del análisis de la Constitución del Estado y la Ley Orgánica del Poder Judicial Local se advierte que no establecen en qué consisten y que funciones tienen a su cargo los asesores, secretarios particulares y secretarios auxiliares; sin embargo, es claro que están sujetos al orden, mando o dominio de los titulares del Poder Judicial del Estado y de otros funcionarios, de forma que el Congreso Local, en uso válido de su potestad legislativa, puede decidir que estos servidores públicos tienen el carácter de trabajadores de confianza y sujetarlos al esquema correspondiente; destacando que incluso por la naturaleza misma de los secretarios particulares se considera que deben ser considerados como de confianza en razón de la vinculación y lealtad que debe guardar con el jefe inmediato, no habiendo sido razonable considerarlos de manera distinta.

En ese sentido, es infundado lo señalado por el accionante en cuanto señala que se vulneran los principios de inamovilidad y estabilidad en el cargo de los cuales gozan los Poderes Judiciales Locales; esto debido a que, conforme a la doctrina de esta Suprema Corte,⁴¹ la estabilidad o seguridad en el ejercicio

⁴¹ Reflejado a manera de ejemplo en las siguientes tesis:

"MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. ASPECTOS QUE COMPRENDE LA ESTABILIDAD O SEGURIDAD EN EL EJERCICIO DE SU CARGO. La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, como principio que salvaguarda la independencia judicial, está consignada en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé: 'Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados'. Este principio abarca dos aspectos a los que deben sujetarse las entidades federativas: 1. La determinación en las Constituciones Locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que da al funcionario judicial la seguridad de que durante ese término no será removido arbitrariamente, sino sólo cuando incurra en alguna causal de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial, y 2. La posibilidad de ser ratificado al término del periodo señalado en la Constitución Local, siempre y cuando demuestre poseer los atributos



del cargo es un principio que salvaguarda la independencia judicial y está consignada en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal; sin embargo, constituye una institución **para los impartidores de justicia, esto es, Jueces y**

que se le reconocieron al habersele designado, y que su trabajo cotidiano lo haya desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable, lo que significa que el derecho a la ratificación o reelección supone, en principio, que se ha ejercido el cargo por el término que el Constituyente Local consideró conveniente y suficiente para poder evaluar su actuación.". "Controversia constitucional 4/2005. Poder Judicial del Estado de Tlaxcala. 13 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.". Novena Época. Registro: 175896. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, materia constitucional, tesis P./J. 19/2006, página 1447.

"INDEPENDENCIA JUDICIAL. LOS ARTÍCULOS 69 DE LA CONSTITUCIÓN Y 78 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, AMBAS DEL ESTADO DE JALISCO, TRANSGREDEN AQUELLA GARANTÍA, EN CUANTO PREVÉN UN SISTEMA QUE NO ESTABLECE LA POSIBILIDAD DE REELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE ESA ENTIDAD (DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD DE DIECISIETE DE JULIO DE DOS MIL UNO). El artículo 56 de la Constitución Política del Estado de Jalisco determina que el ejercicio del Poder Judicial de la entidad se deposita, entre otros, en el Tribunal Electoral, de manera que este órgano al formar parte de aquel poder, por haberlo establecido así el Estado de Jalisco en ejercicio de su soberanía, queda sujeto a las reglas previstas en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, entre las que se encuentra la relativa a la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo de los Magistrados de los tribunales que integren los Poderes Judiciales Locales, como lo es el citado tribunal, y que supone, además de la determinación en la Constitución Local del tiempo de duración en el ejercicio del cargo, el establecimiento de la posibilidad de su ratificación al término del mismo, como presupuestos para obtener su inamovilidad. En congruencia con lo anterior, se concluye que los artículos 69 de la Constitución y 78 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del Estado de Jalisco, reformados por el decreto especificado, en cuanto prevén un sistema que no contempla la posibilidad de reelección de los aludidos Magistrados para el periodo inmediato siguiente a la terminación del de su encargo, transgreden la garantía de independencia judicial de los tribunales locales consagrada en los artículos 17 y 116, fracciones III y IV, inciso c), de la Constitución Federal."

"Acción de inconstitucionalidad 30/2001 y su acumulada 31/2001. Partido de la Revolución Democrática y Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional. 28 de enero de 2002. Mayoría de diez votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy catorce de febrero en curso, aprobó, con el número 9/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de febrero de dos mil dos.". Novena Época. Registro: 187778. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, febrero de 2002, materia constitucional, tesis P./J. 9/2002, página 592.

"MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 57, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Y 256 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, AMBOS DE DICHA ENTIDAD, QUE PERMITEN LA DISMINUCIÓN



Magistrados, que detentan previa satisfacción de determinados requisitos, pero principalmente constituye una garantía de la sociedad de contar con servidores idóneos para impartir justicia.

DE SU REMUNERACIÓN DURANTE LOS AÑOS NO ELECTORALES, VIOLAN LA GARANTÍA DE INDEPENDENCIA JUDICIAL TUTELADA POR LOS ARTÍCULOS 17 Y 116, FRACCIONES III Y IV, INCISO C), CONSTITUCIONALES. Dentro de la garantía de acceso a la justicia en favor de los gobernados, consignada originalmente en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y hecha extensiva en el diverso artículo 116, fracción III, de la propia Carta Fundamental, a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, queda comprendida la de independencia de los órganos jurisdiccionales, la cual se sustenta, entre otros principios, en la tutela de la seguridad y estabilidad económica de los juzgadores. En esa tesitura, los artículos 57, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Baja California, y 256 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad, contravienen la citada garantía de independencia de los órganos judiciales, al excluir a los Magistrados electorales locales, de la previsión en el sentido de que sus remuneraciones no podrán ser disminuidas durante su encargo, y al disponer la disminución de tales remuneraciones, en un cincuenta por ciento, durante los años no electorales, toda vez que si al fijar las bases conforme a las cuales deben regirse los Poderes Judiciales Locales, y contemplar, dentro de la garantía de independencia judicial, la relativa a que la remuneración de los Magistrados y Jueces no podrá ser disminuida durante su encargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no formula distinción alguna, las Constituciones y leyes de las entidades federativas no pueden establecerla para limitar ese principio a algún funcionario de ese tipo. Por otra parte, si el fundamento para establecer la diferencia, se pretendiera encontrar en la materia de especialización del órgano jurisdiccional local, que es la electoral, tal consideración carece de sustento, en atención a que, por un lado, como antes se mencionó, el artículo 116, fracción III, párrafo segundo, de la Carta Magna, no formula distinción alguna; y, por el otro, porque en relación con dicha materia, ese mismo precepto, en su fracción IV, establece los principios que deben garantizar las Constituciones y leyes de las entidades federativas y, respecto de los órganos jurisdiccionales en la materia, se dispone, en su inciso c), como garantías a tutelar, el goce de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; esto es, reitera la garantía de independencia de los órganos judiciales locales contenida en la fracción III del propio precepto."

"Amparo en revisión 891/99. Dorina Valenzuela Millán y otros. 20 de septiembre de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Ángel Ponce Peña.". Novena Época. Registro: 189439. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, junio de 2001, materia constitucional, tesis 1a. XXXIX/2001, página 242.

"PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La interpretación relacionada del texto de este precepto de la Carta Magna y el proceso legislativo que le dio origen, surgido con motivo de la preocupación latente en el pueblo mexicano del perfeccionamiento de la impartición de justicia que plasmó directamente su voluntad en la consulta popular sobre administración de justicia emprendida en el año de mil novecientos ochenta y tres y que dio lugar a la aprobación de las reformas constitucionales en la materia que, en forma integral, sentaron los principios básicos de la administración de justicia en los Estados en las reformas de mil novecientos ochenta y



De manera que tales garantías sólo se prevén para los Magistrados y Jueces Locales, como una de las garantías para la consecución de una impartición de justicia imparcial, independiente y autónoma, pero no es aplicable a todos los

siete, concomitantemente con la reforma del artículo 17 de la propia Ley Fundamental, permite concluir que una justicia completa debe garantizar en todo el ámbito nacional la independencia judicial al haberse incorporado estos postulados en el último precepto constitucional citado que consagra el derecho a la jurisdicción y en el diverso artículo 116, fracción III, de la propia Constitución Federal que 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'. Ahora bien, como formas de garantizar esta independencia judicial en la administración de justicia local, se consagran como principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas y los poderes en los que se divide el ejercicio del poder público, los siguientes: 1) La sujeción de la designación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales a los requisitos constitucionales que garanticen la idoneidad de las personas que se nombren, al consignarse que los nombramientos de Magistrados y Jueces deberán hacerse preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que la merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica y exigirse que los Magistrados satisfagan los requisitos que el artículo 95 constitucional prevé para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que será responsabilidad de los órganos de gobierno que de acuerdo con la Constitución Estatal, a la que remite la Federal, participen en el proceso relativo a dicha designación; 2) La consagración de la carrera judicial al establecerse, por una parte, que las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados y, por la otra, la preferencia para el nombramiento de Magistrados y Jueces entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, lo que será responsabilidad de los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de Justicia de los Estados o, en su caso, de los Consejos de la Judicatura, cuando se hayan establecido; 3) La seguridad económica de Jueces y Magistrados, al disponerse que percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo; 4) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo que se manifiesta en tres aspectos: a) La determinación en las Constituciones Locales, de manera general y objetiva, del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido de manera arbitraria durante dicho periodo; b) La posibilidad de ratificación de los Magistrados al término del ejercicio conforme al periodo señalado en la Constitución Local respectiva, siempre y cuando demuestren suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al haberseles designado, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable. Esto implica la necesidad de que se emitan dictámenes de evaluación de su desempeño por los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo que concurren en la ratificación y vigilancia en el desempeño de la función, con motivo de la conclusión del periodo del ejercicio del cargo; y, c) La inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados en sus puestos, que sólo podrán ser removidos 'en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados'."

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiocho de septiembre en curso, aprobó, con el número 101/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de



trabajadores de los Poderes Judiciales; por lo que, respecto de ellos, como se dijo, el legislador secundario goza de libertad de configuración amplia, siempre y cuando no se vulneren los límites a ello, lo que en el caso no sucede.

septiembre de dos mil.". Novena Época. Registro: 190976. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, materia constitucional, tesis P./J. 101/2000, página 32.

"MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. LA SEGURIDAD O ESTABILIDAD EN EL EJERCICIO DEL CARGO LA OBTIENEN DESDE EL INICIO DE SU DESEMPEÑO Y NO HASTA QUE SE LOGRA LA INAMOVILIDAD JUDICIAL, AUNQUE CON LA CONDICIÓN DE QUE SE LLEGUEN A DISTINGUIR POR SU DILIGENCIA, EXCELENCIA PROFESIONAL Y HONESTIDAD INVULNERABLE. El principio de división de poderes que impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los Estados, en el primer párrafo del artículo 116, y el de seguridad o estabilidad en el ejercicio del cargo de los Magistrados del Poder Judicial, establecido en su fracción III, como forma de garantizar la independencia judicial, se obtiene desde que se inicia su desempeño y no hasta que se logra la inamovilidad judicial mediante la ratificación, una vez que ha concluido el tiempo de duración del mismo, previsto en la Constitución Local correspondiente, pues la disposición relativa a que las Constituciones Locales deberán establecer el tiempo en que los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo, aunado a la posibilidad de ratificación y a los requisitos de honorabilidad, competencia y antecedentes de quienes sean designados como Magistrados, así como el principio de carrera judicial, consagrado en la propia fracción, relativo al ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados, permite establecer que el ejercicio en el cargo de que se trata no concluye con el solo transcurso del tiempo previsto en las Constituciones Locales para su duración, ante el derecho a la ratificación, puesto que si en el caso concreto el servidor judicial ha demostrado cumplir con su responsabilidad actuando permanentemente con diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable debe ser ratificado no sólo porque desde su designación había adquirido ese derecho condicionado, sino por el interés de la sociedad de contar con Magistrados de experiencia, honorabilidad y competencia, así como independientes de la voluntad de los gobernantes y dependientes sólo de la ley, lo que de modo fundamental tiende a salvaguardar el artículo constitucional que se interpreta. Además, considerar que la seguridad y estabilidad en el cargo se obtienen hasta que se logra la inamovilidad judicial sería contradecir la garantía de independencia judicial consagrada en el artículo 17 constitucional como una de las principales garantías de jurisdicción, ya que se propiciaría el fenómeno contrario a la seguridad y permanencia en el cargo que se busca, pues se entendería, indebidamente, que la ratificación de Magistrados es una facultad discrecional del órgano u órganos de gobierno previstos por las Constituciones Locales para ejercerla, propiciándose la actuación arbitraria de nunca reelegir o ratificar Magistrados, con lo que se burlaría lo dispuesto en la norma constitucional, pues no habría Magistrados inamovibles y, por lo mismo, absolutamente independientes de la persona o personas que intervinieron en su designación, lo que llevaría también al doble riesgo de que los más altos servidores de los Poderes Judiciales Locales conservaran vínculos opuestos a la autonomía e independencia que deben caracterizarlos, salvaguardando la situación de desempleo que lógicamente tendrían que afrontar, así como que independientemente de reunir o no los requisitos de excelencia aludidos, buscaran la ratificación que, en cierto sentido se consideraría un favor con el grave peligro de disminuir o aniquilar la referida independencia. Con ello, el propósito del Constituyente Permanente se habría burlado con la consecuencia lógica de que los gobernados no llegarían a tener confianza en el sistema de impartición de justicia local. Además, si los órganos encargados, conforme a la Constitución



Consecuentemente, se reconoce la validez de la fracción III del artículo 5 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, en la porción normativa que dice: "*los asesores y secretarios particulares; y, los secretarios auxiliares*".

Local, fueron los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad, lejos de salvaguardarse la división y equilibrio de poderes se disminuiría al Poder Judicial, al someterlo, a través de ese sofisticado sistema.". Novena Época. Registro: 190972. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, materia constitucional, tesis P./J. 105/2000, página 14.

"INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS. La inamovilidad judicial, como uno de los aspectos del principio de seguridad o estabilidad en el ejercicio del cargo de Magistrados de los Poderes Judiciales Locales, consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Carta Magna, se obtiene una vez que se han satisfecho dos condiciones: a) el ejercicio del cargo durante el tiempo señalado en la Constitución Local respectiva y b) la ratificación en el cargo, que supone que el dictamen de evaluación en la función arrojó como conclusión que se trata de la persona idónea para desempeñarlo. La inamovilidad así adquirida y que supone que los Magistrados que la han obtenido 'sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados', constituye no sólo un derecho del funcionario, pues no tiene como objetivo fundamental su protección, sino, principalmente, una garantía de la sociedad de contar con Magistrados independientes y de excelencia que realmente hagan efectivos los principios que en materia de administración de justicia consagra nuestra Carta Magna, garantía que no puede ponerse en tela de juicio bajo el planteamiento de que pudieran resultar beneficiados funcionarios sin la excelencia y diligencia necesarias, pues ello no sería consecuencia del principio de inamovilidad judicial sino de un inadecuado sistema de evaluación sobre su desempeño que incorrectamente haya llevado a su ratificación. De ahí la importancia del seguimiento de la actuación de los Magistrados que en el desempeño de su cargo reviste y de que el acto de ratificación se base en una correcta evaluación, debiéndose tener presente, además, que la inamovilidad judicial no es garantía de impunidad, ni tiene por qué propiciar que una vez que se obtenga se deje de actuar con la excelencia profesional, honestidad invulnerable y diligencia que el desempeño del cargo exige, en tanto esta garantía tiene sus límites propios, ya que implica no sólo sujeción a la ley, sino también la responsabilidad del juzgador por sus actos frente a la ley, de lo que deriva que en la legislación local deben establecerse adecuados sistemas de vigilancia de la conducta de los Magistrados y de responsabilidades tanto administrativas como penales, pues el ejercicio del cargo exige que los requisitos constitucionalmente establecidos para las personas que lo ocupen no sólo se cumplan al momento de su designación y ratificación, sino que deben darse de forma continua y permanente, prevaleciendo mientras se desempeñen en el cargo." "El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy dos de octubre en curso, aprobó, con el número 106/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de octubre de dos mil.". Novena Época. Registro: 190971. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, materia constitucional, tesis P./J. 106/2000, página 8. "RATIFICACIÓN DE JUECES DE DISTRITO Y MAGISTRADOS DE CIRCUITO. ES UNA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL CARGO Y PRINCIPALMENTE UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR



OCTAVO.—Tema 2. Inconstitucionalidad del artículo 6o., primer párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, por discriminación por nacionalidad, así como del 93, penúltimo párrafo, por contravenir los derechos de igualdad, trabajo y no discriminación por edad (sexto y décimo conceptos de invalidez)

2.1. La Comisión accionante, en su sexto concepto de invalidez, plantea la inconstitucionalidad del artículo 6o., primer párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, al considerar que se vulneran los artículos 1o., 21, 116 y 123 de la Constitución Federal, ya que, según afirma, la norma impugnada prevé que los extranjeros sólo pueden ocupar base cuando no existan mexicanos que puedan desempeñar el cargo.

CON SERVIDORES IDÓNEOS PARA IMPARTIR JUSTICIA PRONTA, COMPLETA, IMPARCIAL Y GRATUITA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De un análisis armónico y sistemático de los artículos 17, 97, primer párrafo y 100, sexto párrafo, de la Constitución Federal, y 105 y 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que la ratificación de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito **constituye una institución para que estos altos funcionarios judiciales puedan adquirir estabilidad en el cargo público que detentan previa satisfacción de determinados requisitos, pero principalmente constituye una garantía de la sociedad de contar con servidores idóneos para impartir justicia.** Esto es así, ya que para que proceda la ratificación, el funcionario debe haber desempeñado el encargo durante seis años y se debe atender a su desempeño en la función, al resultado de las visitas de inspección que se le hayan practicado durante su gestión, al grado académico, cursos de actualización y de especialización que tenga, el que no haya sido sancionado por falta grave con motivo de una queja administrativa y a los demás que se estimen convenientes para evaluar al funcionario; y, por otra parte, debe tenerse presente que estos cargos forman parte de la carrera judicial en la que rigen los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso; todo lo cual tiene como fin último el garantizar que la impartición de justicia sea expedita, pronta, completa, imparcial y gratuita, en los términos que lo consigna el artículo 17 constitucional, lo que es responsabilidad directa del funcionario judicial."

"Revisión administrativa (Consejo) 20/97. 29 de noviembre de 1999. Unanimidad de nueve votos. Impedimento legal: Juan Díaz Romero y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de febrero en curso, aprobó, con el número XXXIV/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de febrero de dos mil.". Novena Época. Registro: 192147. Instancia: Pleno. Tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, marzo de 2000, materias constitucional y administrativa, tesis P. XXXIV/2000, página 102.



Agrega que, en materia laboral, particularmente la burocrática, los puestos deben estar sujetos a concursos de aptitud para generar mejores condiciones y servicio a favor de la sociedad (servicio civil de carrera). En el caso concreto, dado que se toma como único elemento para no otorgar la base a un trabajador el ser extranjero (categoría sospechosa) y nos sus capacidades frente a otras nacionalidades, tal cuestión resulta inconstitucional.

Esta Suprema Corte estima esencialmente **fundados** los argumentos hechos valer por la parte promovente, en virtud de las siguientes consideraciones.

El precepto impugnado establece que:

"Artículo 6o. Los trabajadores de base serán los no incluidos en el artículo anterior, serán inamovibles, **de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo**. La sustitución de las plazas vacantes o de nueva creación será decidida por el titular de la dependencia dentro de los seis meses siguientes a la fecha de terminación de la relación laboral oyendo al sindicato."

Esto es, según la norma impugnada, los trabajadores de base deberán contar con nacionalidad mexicana, y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. Esta diferencia de trato se apoya en una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. constitucional (la nacionalidad), por lo que, como ha establecido este tribunal, dado que, la norma constituye una diferencia de trato en función de una categoría sospechosa, es necesario analizar la medida mediante un análisis de escrutinio estricto,⁴² ya que, sólo son constitucionalmente válidas estas normas cuando tienen una justificación muy robusta.⁴³

⁴² IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTenga UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESCRITO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (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 tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), el juzgador debe realizar



En concordancia con la jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.) y 1a./J. 87/2015 (10a.),⁴⁴ la constitucionalidad de las distinciones legislativas que se apoyan en

un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad. Si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello." [J]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1462, 1a./J. 66/2015 (10a.) «con número de registro digital: 2010315 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas».

⁴³ "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo 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. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta." [J]; Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 112, P./J. 9/2016 (10a.) «con número de registro digital: 2012594».

⁴⁴ De rubro y texto: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, 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 segundo lugar, 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. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional." Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 8 «P./J. 10/2016 (10a.) y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas».



una categoría sospechosa debe analizarse a través de un escrutinio estricto, pues para estimarse constitucionales, requieren de una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta. Para ello, en primer lugar, debe examinarse **si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible.** En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional y la afectación que representa al derecho humano debe resultar proporcionalmente menor que la satisfacción que genere respecto al fin constitucionalmente válido.⁴⁵

Y la segunda de las tesis citadas, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO." «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas y 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».

⁴⁵ "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



Así, se debe someter a escrutinio estricto las medidas que impacten en la titularidad de un derecho humano, lo que implica que esta Suprema Corte no sólo debe analizar si la clasificación creada por el legislador persigue una finalidad constitucionalmente admisible, si resulta racional para su consecución y si constituye además un medio proporcional que evita el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos, sino además verificarse que esa finalidad sea imperiosa desde la perspectiva constitucional y que el legislador haya utilizado los medios menos restrictivos disponibles.⁴⁶

Ahora bien, el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución Federal dispone que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la propia Constitución, se requiera ser mexicano, 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. Además, **en el último párrafo del artículo se establece como mandato constitucional que 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.**⁴⁷

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.". [TA]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915, 1a. CCLXIII/2016 (10a.).

⁴⁶ Tesis P. VIII/2011 de este Tribunal Pleno, visible en la página 33 del Tomo XXXIV, agosto de 2011 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES."

También ver la tesis P. XII/2011 de este Pleno, visible en la página 23 del Tomo XXXIV, agosto de 2011 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, «con número de registro digital: 161368», de rubro: "CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA."

⁴⁷ "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



Es decir, se trata de una restricción a un derecho humano prevista en la Constitución (en términos del criterio sentado por esta Suprema Corte, en la contradicción de tesis 293/2011).⁴⁸

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."

⁴⁸ "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."

"Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de diez votos.". Décima Época. Registro: 2006224. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, materia constitucional, tesis **P.J. 20/2014** (10a.), página 202, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas».



En esa medida, se considera que la norma impugnada, si bien se orienta a un fin constitucionalmente válido, pues tiende a acatar el mandato del último párrafo del artículo 32 de la Constitución Federal, cuyo texto ordena a los empleadores preferir a trabajadores mexicanos frente a los extranjeros cuando haya igualdad de circunstancias, lo cierto es que **la distinción basada en la nacionalidad, como categoría sospechosa, no cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional; en tanto que, se aleja de la propia medida constitucional introduciendo no una regla de preferencia sino de exclusión, lo que no puede considerarse que tenga una finalidad constitucionalmente admisible.**

Asimismo, **la medida no resulta idónea para alcanzar el fin constitucional ni menos aún resulta la menos restrictiva posible**, en tanto se aleja de lo establecido en dicho precepto constitucional, estableciendo, como se dijo, en lugar de una regla de **preferencia en igualdad de circunstancias** a la que se refiere el artículo de la Constitución Federal, una regla de **exclusión hacia los extranjeros**, en tanto prevé que los trabajadores de base serán mexicanos y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio.

En efecto, mientras el último párrafo del artículo 32 constitucional señala que: *los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano*, el artículo impugnado prevé como requisito para ser trabajador de base el ser mexicano, siendo que únicamente podrán ser sustituidos los mexicanos por extranjeros para tales puestos de base por extranjeros, **cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio.**

Lo que en principio se aleja de la regla de preferencia que se contiene en el precepto constitucional, pero, además, **no resulta acorde con la previsión relativa a la igualdad de circunstancias**, esto en tanto la norma constitucional es clara en señalar que la regla de preferencia de los mexicanos frente a los extranjeros sólo se dará en igualdad de circunstancias; sin embargo, la norma impugnada excluye de inicio la posibilidad de que los extranjeros puedan ocupar



una plaza de base, lo que no permite que exista una igualdad de circunstancias entre mexicanos y extranjeros que permita activar la regla de preferencia.

Así, aun cuando el legislador local tiene competencia para establecer normas que regulen las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado y el Gobierno Local y Municipal, específicamente establecer los requisitos para ocupar ciertos puestos y, para los trabajadores de confianza y de base, de conformidad con lo establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Federal; lo cierto es que al establecer tales requisitos se aleja de la propia restricción contenida en el artículo 32 de la Norma Fundamental y, por ello vulnera de manera directa el principio de no discriminación contenido en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

En ese sentido, al no superar la norma impugnada, los primeros escalones del escrutinio estricto señalado, se hace innecesario continuar corriendo el test referido, en tanto que, al no superar esos primeros niveles o gradas, procede la declaración de invalidez constitucional de la norma impugnada.

No pasa inadvertido que el artículo 9 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional⁴⁹ tiene un contenido similar a la norma aquí impugnada; sin embargo, ello no puede dar lugar a reconocer su validez, toda vez que el examen que realiza este Alto Tribunal sobre la regularidad constitucional de aquélla se efectúa frente al texto de la Norma Suprema y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por lo que es irrelevante que esa otra disposición legal de diverso fuero pudiera ser similar.

En función de lo expuesto, y dado lo fundado de los argumentos vertidos en el concepto de invalidez abordado, se declara **la invalidez** del artículo 6o., primer párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, en la porción normativa que dice: "**de nacionali-**

⁴⁹ "Artículo 9o. Los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución será decidida por el titular de la dependencia oyendo al sindicato."



dad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo."

2.2. En otro aspecto, en el décimo concepto de invalidez la Comisión promovente argumenta que el artículo 93, penúltimo párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios vulnera los derechos de igualdad, trabajo y no discriminación por razón de edad, ya que prevé como requisito para ser presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje contar con treinta años de edad cumplidos.

El accionante aduce que para ocupar una plaza solamente debe atenderse a las cualidades personales y profesionales del trabajador y no así a su edad, característica que conforma una categoría sospechosa (como lo ha desarrollado la Suprema Corte, al resolver los amparos directos en revisión 968/2010 y 992/2014). El simple paso del tiempo vivido (edad) no garantiza los conocimientos (teóricos, técnicos o prácticos), la autonomía de criterio, independencia de juicio ni capacidad profesional y personal de quien pretenda ocupar la plaza. Agrega que existen otros elementos objetivos que pueden comprender de mejor manera la idoneidad para desempeñar la función o cargo, como lo es la antigüedad del título, experiencia práctica en el área de conocimiento y exámenes de aptitud.

Por último, señala que dentro del articulado de la Constitución que instituye el sistema del trabajo y previsión social, no se incluye la edad como requisito para presidir un tribunal laboral, razón por la cual el legislador local no puede imponerlo, so pena de vulnerar el derecho a la no discriminación e igualdad.

Este Tribunal Pleno estima infundados los argumentos del promovente, en atención a las consideraciones que a continuación se desarrollan.

La norma impugnada establece:

"Artículo 93. Para ser miembro del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, se requiere:

"...



"El presidente deberá tener la licenciatura en derecho, cédula profesional, contar cuando menos con cinco años de ejercicio profesional, experiencia acreditable en materia laboral y tener treinta años cumplidos al día de su designación; ..."

Este último requisito (contar con treinta años de edad), es respecto del que el accionante aduce que versa sobre una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. constitucional.⁵⁰

No obstante ello, este Tribunal Pleno, al resolver **la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2019**, el treinta de julio de dos mil veinte,⁵¹ sostuvo que tratándose de la edad mínima para acceder a un cargo público se puede considerar que se trate de una categoría sospechosa respecto de la que pesa una presunción de inconstitucionalidad, sino que, por el contrario, se trata de un requisito disponible para el legislador ordinario y, por tanto, su análisis debe realizarse bajo un test ordinario.

En efecto, el precedente en cita se sostuvo que, por discriminación debe entenderse el realizar un trato diferenciado a sujetos de derecho cuando deben ser considerados iguales.

El legislador, respecto a la fijación de requisitos para el desempeño de cargos públicos, tiene un amplio margen de configuración; y, en aquellos casos en los que la Constitución no prevé los requisitos que deben cumplirse para ser nombrado o ratificado en un cargo público, **corresponde al legislador la determinación de los requisitos que estime necesarios**, con la única limitante de que éstos sean proporcionales y razonables, pues no es una facultad absoluta.

Los requisitos exigibles para ser titular de un cargo público, deben atender a criterios de profesionalismo, capacidad o experiencia, mismos que pueden ser exigibles en distinta medida, en función de la naturaleza del cargo.

⁵⁰ "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."

⁵¹ Por mayoría de 9 votos en este punto, votaron en contra los Ministros Piña Hernández y Alcántara Carrancá.



Se dijo que es imperativo que el legislador establezca requisitos que resulten armónicos con los principios de eficiencia y de eficacia de la administración pública, para que solamente las personas que cuenten con los méritos y capacidad profesional, sean seleccionadas para cumplir con las funciones y responsabilidades inherentes al cargo.

Por otra parte, el derecho a la igualdad no implica que toda persona, independientemente de sus calidades, pueda ser elegida para ejercer un determinado cargo público, ya que sólo pueden serlo aquellas que reúnan las calidades exigidas ya sea en la propia Constitución, o bien, por la ley secundaria.

Lo que es acorde, con lo que establece la fracción VI del artículo 35 de la Constitución Federal, en la que se señala:

"Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"...

(Adicionada, D.O.F. 9 de agosto de 2012)

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

De lo que se tiene que es un derecho de los ciudadanos poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, siempre y cuando se reúnan las **calidades que establezca la ley**, es decir, que el Constituyente Permanente dejó en manos del legislador ordinario el establecimiento de las calidades necesarias para cada empleo o comisión, entre ellas la posibilidad del establecimiento de una edad mínima.

Ahora bien, no hay disposición alguna en la Constitución Federal que expresamente imponga una edad mínima para ser presidente de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje local; en consecuencia, el hecho de que en la Constitución Federal no se haya previsto ese requisito no implica que haya un límite a la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas en relación con la selección de los titulares de este tipo de órganos.



En ese sentido, se reitera lo señalado en la citada acción de inconstitucionalidad 67/2018, en el sentido de que en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, está prohibida toda discriminación motivada por cuestión de edad, lo que podría justificar el análisis de los preceptos impugnados a partir de un escrutinio estricto, por hacer alusión a una categoría sospechosa; sin embargo, este Tribunal Pleno estima que no es necesario emplear ese examen, pues no se está evaluando si la distinción prevista afecta a un grupo de personas que cuenten con una historia de desventaja o victimización –en este caso respecto a los menores de treinta años de edad– o a partir del reconocimiento de un rasgo permanente, sino que el análisis de constitucionalidad versa sobre un presupuesto de inhibición temporal para acceder a un cargo público, en el cual se requiere que el legislador fije ciertas calidades para efectos de cumplir con los objetivos y funciones que la propia Constitución le encomienda.⁵²

⁵² Lo anterior se justifica a partir de la aplicación del siguiente criterio:

Tesis aislada 1a. CIV/2010 emitida por la Primera Sala, de rubro y texto: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución, los tribunales deben ser especialmente exigentes con el legislador, desde la perspectiva del principio de igualdad, en dos hipótesis básicas: a) cuando la norma legal analizada utiliza para la configuración de su contenido normativo los criterios clasificatorios allí enumerados y b) cuando la norma legal analizada tiene una proyección central sobre los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Federal. Determinar si en un caso la norma legal impugnada se inscribe o no en alguna de las dos hipótesis anteriores no es una operación semi-automática que el intérprete pueda hacer de manera rápida y expedita, sino una tarea que puede exigir la revisión del Texto Constitucional entero y el despliegue de una tarea interpretativa sensible a los fines y propósitos que dan sentido a las disposiciones constitucionales. Por lo que se refiere a las normas que usan criterios específicamente mencionados como motivos prohibidos de discriminación en el artículo 1o., hay que tomar en consideración los propósitos que el Constituyente persigue mediante esa mención explícita, que no son sino proteger de los eventuales y con frecuencia graves efectos del prejuicio a personas o a grupos que cuentan con una historia de desventaja o victimización, o cuyos intereses –por razones que en gran parte tienen que ver con su identificabilidad con el rasgo que la Constitución menciona– pueden no ser tenidos en cuenta por el legislador o los demás poderes públicos del mismo modo que los intereses de todos los demás. Sin esta operación interpretativa previa, el ejercicio de aplicación del artículo 1o. podría desembocar fácilmente en absurdos. Por poner un ejemplo, el artículo 1o. dispone expresamente que 'queda prohibida toda discriminación motivada por ... las preferencias'. Sin embargo, es claro que sería absurdo pensar que la Corte debe revisar con especial cuidado las leyes que organizan su contenido normativo haciendo distinción entre los que tienen la 'preferencia' de robar y los que no albergan esta preferencia, o entre los que tienen la preferencia de incendiar bosques y los que no. En cambio debe hacerlo respecto de personas o colectivos identificados socialmente en alusión a ciertas preferencias sexuales. En este país como en otros, hay pautas culturales, económicas, sociales –históricamente



En este sentido, dado que el requisito a analizar para acceder a un cargo público no conlleva un aspecto de discriminación por edad que justifique el análisis de la medida impuesta a partir de un escrutinio estricto, únicamente se procederá a analizar la proporcionalidad del requisito previsto a partir de un escrutinio ordinario.

En ese sentido, este tribunal advierte que:

(1) Fin constitucionalmente válido. Conforme a una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3 y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 1, 23, párrafo 1, inciso c) y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se desprende que todo ciudadano tiene derecho de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público siempre que cumpla con las calidades que establezca la ley.⁵³

Asimismo, el artículo 116 constitucional, en lo conducente, estipula:

"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.

rastreables y sociológicamente distintivas— que marcan a personas con orientación u orientaciones sexuales distintas a las que se perciben como mayoritarias. El escrutinio cuidadoso o intenso de las normas legales que tuvieran que ver con este factor estaría plenamente justificado. En contraste, pero por las mismas razones, el artículo 1o. no da motivo para someter a escrutinio intenso las clasificaciones legislativas incluidas en leyes o actos de autoridad encaminadas a luchar contra causas permanentes y estructurales de desventaja para ciertos grupos. Existen medidas pro-igualdad que difícilmente podrían instrumentarse sin recurrir al uso de criterios de identificación de colectivos tradicionalmente discriminados, cuyas oportunidades el derecho trata de aumentar —pensemos, por ejemplo, en las normas que reservan cuotas en los cuerpos legislativos o en las instituciones de educación superior para sus miembros—. Sería erróneo que el Juez constitucional contemplara dichas medidas con especial sospecha.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de dos mil diez, registro: 163768, página 183.

⁵³ "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: ...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."



"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."

Como se ha señalado en considerandos previos, la Constitución otorga libertad configuradora a las entidades para regular lo relativo a las relaciones de los Estados con sus trabajadores, lo que comprende a los órganos encargados de resolver los conflictos que surjan; de ahí que, se está ante un fin constitucionalmente válido consistente en determinar los requisitos de elegibilidad para el cargo de presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje en pro de garantizar un nivel mínimo de experiencia, responsabilidad y madurez en el desempeño del cargo público.

(2) Idoneidad para satisfacer el fin. La norma resulta idónea para satisfacer la finalidad, ya que establece, junto con otros requisitos objetivos (licenciatura en derecho, cédula profesional, cinco años de ejercicio profesional y experiencia acreditable en materia laboral)⁵⁴ un perfil mínimo que garantiza que los aspirantes al cargo sean apropiados para desempeñarlo.

(3) Que no existan medidas alternativas menos restrictivas (necesidad). Como se mencionó anteriormente, el objetivo de la norma es garantizar un nivel mínimo de experiencia, responsabilidad y madurez en el desempeño del cargo público consistente en presidir el Tribunal de Conciliación y Arbitraje a través del establecimiento de requisitos de elegibilidad.

⁵⁴ Artículo 93. Para ser miembro del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, se requiere:

"...

"El presidente deberá tener la licenciatura en derecho, cédula profesional, contar cuando menos con cinco años de ejercicio profesional, experiencia acreditable en materia laboral y tener treinta años cumplidos al día de su designación."



Resulta evidente para esta Suprema Corte que el presidente de un órgano jurisdiccional debe ser una persona con aptitudes robustas y probadas (tanto de conocimiento/habilidades jurídicas, como de liderazgo y madurez) que le permitan tomar decisiones y ejecutar su función de forma apegada a la ley, siempre con la mayor consideración por el bienestar de la sociedad. En esa medida, este Tribunal Pleno advierte que el hecho de establecer una edad mínima de treinta años constituye un parámetro objetivo y necesario para garantizar que quien ocupe el cargo en cuestión cuente con la experiencia, responsabilidad y madurez requeridas para desempeñarlo.

Conforme a la propia ley impugnada, para ocupar el cargo de presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje de la entidad, a diferencia de los demás integrantes (un representante del gobierno y uno por parte de los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios), se exigen mayores requisitos encaminados precisamente a contar con un perfil idóneo para desempeñar el cargo, en tanto se trata de quien fungirá como árbitro, y durará tres años en el encargo, pudiendo ser nombrado para un periodo más.⁵⁵

⁵⁵ Artículo 90. El Tribunal de Conciliación y Arbitraje será colegiado y lo integrarán un representante del Gobierno Estatal que será designado por éste, un representante de los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios y un árbitro que nombrarán los dos representantes citados. Este último fungirá como presidente y no deberá ser funcionario de las entidades o poderes señalados en el artículo 1o. de esta ley.

"Los representantes del Gobierno Estatal y de los trabajadores al servicio del Estado o Municipio, durarán en su cargo un periodo de 3 años y podrán ser removidos libremente por quienes los designaron.

"En el periodo inmediato siguiente, la designación del representante de los trabajadores, no deberá ser de la misma organización sindical del que concluye.

"Por cada miembro propietario se elegirá un suplente."

"Artículo 92. El presidente del tribunal durará en su cargo hasta 3 años y disfrutará de los emolumentos que fije el Presupuesto de Egresos del Estado, pudiendo ser ratificado por un periodo más y ser revocado por los representantes por causas graves previstas en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo."

"Artículo 93. Para ser miembro del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, se requiere:

"I. Ser mexicano en pleno goce de sus derechos civiles;

"II. Ser mayor de veinticinco años; y,

"III. No haber sido condenado por delito doloso.

"El presidente deberá tener la licenciatura en derecho, cédula profesional, contar cuando menos con cinco años de ejercicio profesional, experiencia acreditable en materia laboral y tener treinta años cumplidos al día de su designación;



En efecto, para procurar se cumpla con el perfil requerido, la norma impugnada prevé requisitos basados en parámetros objetivos que permiten acreditar aptitudes profesionales y características personales, tales como tener licenciatura en derecho, cédula profesional, contar con cinco años de ejercicio profesional y experiencia acreditable en materia laboral, y bajo esa misma lógica, tener una edad mínima, en este caso, de treinta años. Lo cual en modo alguno resulta gravoso, ni restringe de manera absoluta o excesiva la posibilidad de acceder al puesto, cumpliéndose con tales requisitos.

Además, es dable apuntar que en condiciones ordinarias una persona concluye sus estudios profesionales entre los veintitrés y los veinticinco años de edad, por lo que, considerando que la norma prevé como otro de los requisitos ser licenciado o licenciada en derecho, cinco años de ejercicio profesional y experiencia en materia laboral, puede concluirse que la edad mínima de treinta años, es una condición que va de la mano de aquellos otros rubros, y que en su conjunto permiten de forma objetiva, satisfacer la expectativa de idoneidad requerida para el cargo. Siendo que a quien pretenda ocupar tal cargo (de presidente o presidenta) se le exigen los mismos requisitos.

(4) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En razón de los argumentos expuestos en el punto que antecede, se concluye también que en el caso de la exigencia de una edad mínima para el cargo jurisdiccional en cuestión, cuya finalidad e idoneidad han sido demostradas, por tanto, también se satisface el último aspecto del test de proporcionalidad, dado que la afectación que pudiere resentir una persona por no satisfacer la edad mínima requerida es mucho menor, ya que, en primer lugar, como hemos señalado el correcto desempeño del cargo de presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje requiere contar con determinado perfil, el cual podrá acreditarse a partir de parámetros objetivos como los regulados por la norma general a estudio, y en segundo lugar, se trata de una limitante que en cuanto se cumpla con tal edad quedaría superada.

"El representante de los trabajadores deberá haber servido al Estado o Municipio como empleado de base, por un periodo no menor de cinco años, a la fecha de la designación."



Lo que es acorde, además, con el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, conforme a la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos (Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas); los cuales a la letra indican:

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

"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 la 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."

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"Artículo 25

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y **sin restricciones indebidas**, de los siguientes derechos y oportunidades:



"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

**Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar
y derecho al acceso, en condiciones de igualdad
a las funciones públicas (art. 25): 12/07/96.
Observación general 25 (General Comments)
Comité de Derechos Humanos**

"4. Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables. Por ejemplo, **puede ser razonable exigir que, a fin de ser elegido o nombrado para determinados cargos, se tenga más edad** que para ejercer el derecho de voto, que deben poder ejercerlo todos los ciudadanos adultos. El ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean **razonables y objetivos**. Por ejemplo, la incapacidad mental verificada puede ser motivo para negar a una persona el derecho a votar o a ocupar un cargo público.

"...

"15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. **Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables.** Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su



afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos."

Al tenor de lo expuesto, procede reconocer la validez del artículo 93, penúltimo párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, que prevé una edad mínima para desempeñar el cargo de presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, ya que no transgrede el principio de igualdad y no discriminación, como tampoco el derecho al trabajo, en tanto que, tratándose de cargos públicos, se deben reunir las calidades que la ley exija, mientras sean objetivas.

NOVENO.—Tema 3. Sujeción del otorgamiento de empleo de base a periodo y requisitos que no cumplen con los principios de proporcionalidad y razonabilidad (quinto concepto de invalidez).

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán, señala que el artículo 6, párrafo segundo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, viola los diversos 1o., 2o., 21, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo anterior, toda vez que el hecho de establecer que los trabajadores a quienes se les otorgue base, sólo podrán disfrutar la inamovilidad hasta que pasen seis meses de su nombramiento y no tengan nota desfavorable en su expediente, constituyen requisitos que no se sujetan a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

En primer lugar, argumenta que la nota desfavorable es un elemento totalmente discrecional del patrón para analizar conductas del trabajador, con lo que se rompen los principios de equidad, proporcionalidad y razonabilidad; así, indica que no existe un parámetro de comparación ni un piso mínimo, por lo que da lugar a una norma en blanco prohibida por la Constitución Federal.

Por otra parte, alega que es inconstitucional sujetar la inamovilidad del trabajador a que transcurran seis meses, pues la Constitución Federal no permite esa amplia libertad de configuración legislativa, sino que la contratación del personal debe darse con los términos y condiciones debidos. Además, indica



que se rompe con el principio de equidad laboral, pues el otorgamiento de la base deriva del contrato en sí mismo y no de la voluntad unilateral del patrón, con lo que es contrario a la naturaleza de la contratación de base, misma que, por origen otorga estabilidad o inamovilidad.

Al respecto, el artículo 6o. impugnado señala:

"Artículo 6o. Los trabajadores de base serán los no incluidos en el artículo anterior, serán inamovibles, de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución de las plazas vacantes o de nueva creación será decidida por el titular de la dependencia dentro de los seis meses siguientes a la fecha de terminación de la relación laboral, oyendo al sindicato.

"Los trabajadores que adquieran base, no serán inamovibles, sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente."

Ahora bien, previamente, se debe precisar la facultad que tienen las entidades federativas para regular sus relaciones laborales burocráticas a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente, lo dispuesto en los artículos 73, fracción X, 115, fracción VIII, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 constitucionales:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."

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



"...

"VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

"Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

"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:

"...

"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."

"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.

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

"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:

"...



"XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

"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."

Del análisis sistemático de las disposiciones constitucionales anteriores, se desprende que las facultades que no estén expresamente concedidas por dicha Norma Fundamental a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, asimismo, que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica, nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, con apoyo en la fracción X de los artículos 73 y 123, apartado B, respecto de las relaciones de trabajo conocidas como burocráticas, en lo relativo a los Poderes de la Unión y sus trabajadores; en tanto que con dichas excepciones, el mismo Constituyente habilitó con determinados lineamientos en los artículos 115, fracción VIII, párrafo segundo, y 116, fracción VI, a los Poderes Legislativos de cada entidad federativa para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Municipios y los Estados con sus trabajadores, siguiendo, en lo conducente, las bases que establece el artículo 123 y sus leyes reglamentarias.

No obstante, también se debe atender a la doctrina constitucional que ha desarrollado la Segunda Sala, pues ésta ha determinado en diversos asuntos [contradicción de tesis 48/2016⁵⁶ y la diversa 324/2018]⁵⁷ que los Congresos Locales están facultados para emitir las leyes de trabajo que regulen las relaciones burocráticas de cada entidad federativa con la condición de no contravenir las disposiciones constitucionales.⁵⁸

⁵⁶ Sesión de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos.

⁵⁷ Sesión de treinta de enero de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos.

⁵⁸ Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 68/2013, 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



Igualmente, se ha señalado que las Legislaturas Estatales tienen la potestad constitucional para regular las relaciones laborales entre los distintos órganos locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con el apartado A o el apartado B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin obligación de sujetarse a alguno de ellos o sus leyes reglamentarias en especial.

Lo anterior de conformidad con las jurisprudencias 2a./J. 68/2013 (10a.) y 2a./J. 131/2016 (10a.), de títulos y subtítulos: "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."⁵⁹ y "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. EL LEGISLADOR SECUNDARIO TIENE FACULTADES PARA SUJETAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES A LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL, DE LOS AYUNTAMIENTOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE ESA ENTIDAD."⁶⁰

CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 636, registro digital: 2003792.

⁵⁹ De 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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 636, registro digital: 2003792.

⁶⁰ El texto de la tesis señala: "Conforme a lo sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a que la voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, 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. Por tanto, si en uso de sus facultades, el legislador secundario sujetó las relaciones de los organismos



Asimismo, en el amparo directo en revisión 1061/2014,⁶¹ se precisó que en el artículo 123 constitucional, apartados A y B, se consagran las bases mínimas de protección a los trabajadores para asegurar su tranquilidad personal, el bienestar de sus familiares y sus derechos mínimos, los que no pueden ser disminuidos, sin que tampoco esa sea su limitación, al ser los mínimos legales y no el tope.

Pero de su contenido no se advierte que, al facultar al legislador estatal la creación de leyes de trabajo que regulen las relaciones laborales con los empleados de cada entidad, se le haya constreñido a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado; no fue esa la intención del Órgano Reformador de la Constitución, porque no se estaría respetando el Estado federado, sino imponiendo indiscriminadamente la aplicación de leyes federales bajo un inexistente concepto de "ley estatal"; eso significa que la interpretación de las disposiciones apuntadas no puede ser únicamente literal.

Si bien es cierto que, en el artículo 116, fracción VI, constitucional se dispone que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas Estatales, con base en el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias, ese mandato no es omnímodo, porque en modo alguno especifica que las leyes locales deban ser idénticas; entonces ha de entenderse como un mandato acotado al respeto irrestricto de derechos sustantivos, pero no a la regulación de derechos y plazos procesales, porque, en ese sentido, el legislador estatal debe contar con la autonomía que le otorga el Pacto Federal.

Es decir, si el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, otorga la facultad a las entidades federativas de legislar en materia laboral para regir las

públicos descentralizados del Estado de Quintana Roo y sus trabajadores a lo previsto en el apartado B del precepto 123 constitucional y, en consecuencia, a la legislación local –Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados de esa entidad–, ello no transgrede el Texto Constitucional, ya que el legislador local que expidió este último ordenamiento está facultado para hacerlo". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 963, registro digital: 2012979 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas».

⁶¹ Resuelta por la Segunda Sala el 2 de julio de 2014, por unanimidad de votos.



relaciones con sus trabajadores, deberán seguir las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 123. En el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contienen principios y derechos mínimos constitucionales, que a su vez están desarrollados en las leyes reglamentarias, Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Entonces, la obligación constitucional de las Legislaturas Estatales de seguir las disposiciones de las leyes reglamentarias del artículo 123 de la Constitución Federal, al expedir las leyes que rijan las relaciones con sus trabajadores, debe entenderse dirigida a aquellas disposiciones que desarrollan los principios y normas mínimas constitucionales previstos en ese apartado, pues son éstos los que invariablemente deben acatar las autoridades legislativas estatales.

Lo anterior se sustenta en la jurisprudencia 2a./J. 68/2013 (10a.), de rubro: "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."⁶²

Ahora bien, en atención al reclamo de la Comisión accionante, debe tenerse en cuenta que el artículo 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal, prevé que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley; lo anterior se conoce como el derecho de inamovilidad, consistente en el derecho de continuar en ocupación laboral sin mayor condición que no incurrir en alguna causa de cese. Asimismo, de la

⁶² "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*, Libro XX, mayo de 2013, página 636, (registro digital: 2003792).



fracción XIV apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, se tiene que los trabajadores de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

De esta forma, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado que el apartado B del artículo 123 constitucional, establece cuáles son los derechos de los tipos de trabajadores: a) de base; y, b) de confianza. También limita los derechos de los trabajadores de confianza, pues los derechos que otorgan las primeras fracciones del apartado (incluyendo la fracción IX en comento) prácticamente aplican para los trabajadores de base; esto, ya que es claro que la fracción XIV limita los derechos de los trabajadores de confianza a las medidas de protección al salario y seguridad social, pero no de los derechos otorgados a los trabajadores de base, como es el de estabilidad que expresamente se contempla en la fracción IX.

No obstante, aun cuando la Constitución Federal señala que la inamovilidad es un derecho exclusivo para los trabajadores de base, refirió que los trabajadores al servicio del Estado "sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley." Así, en ningún momento señala que la inamovilidad se adquiere con el simple nombramiento, por lo que el legislador tiene plena libertad de establecer en qué casos y bajo qué circunstancias esos trabajadores han adquirido el derecho de inamovilidad.

Dicho lo anterior, se tiene que el segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán y sus Ayuntamientos (sic) establece que los trabajadores que adquieran base no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente. Asimismo, se previó que la calidad de trabajador de base no se adquiere automáticamente, esto es, por el simple hecho de prestar un servicio y no estar considerado como trabajador de confianza, pues para ello es necesario que los trabajadores que sean nombrados en plazas de base adquieran el derecho a la inamovilidad o a la base una vez que hayan prestado sus servicios durante más de seis meses y sin nota desfavorable en su expediente.

Al respecto, se considera pertinente señalar que esa misma estipulación tiene origen en la legislación laboral burocrática en el ámbito federal, con el



Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, publicado el doce de abril de mil novecientos treinta y cuatro, en el Diario Oficial de la Federación, en lo que interesa, el artículo 22 preveía:

"Artículo 22. Aprobada por la Comisión del Servicio Civil la competencia de una persona para ocupar una vacante, se le expedirá nombramiento; pero no se considerará incluida dentro de los beneficios de este acuerdo, hasta que hayan transcurrido seis meses de la fecha en que hubiere tomado posesión de su empleo."

Posteriormente, mediante iniciativa de veintitrés de noviembre de mil novecientos treinta y siete, el presidente Lázaro Cárdenas presentó la iniciativa para la expedición de la Ley de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Federal. En dicho documento se indicó:

"El servidor público, hasta la fecha, ha carecido por completo del mínimo de derechos que el trabajador industrial ha logrado conseguir a través de intensas luchas, y que le permiten conservar dicha capacidad de trabajo.

"Esta desigualdad no se justifica por los caracteres diferentes que existen entre el fin especulativo de la empresa privada y la función reguladora del Estado, ya que también el empleado público puede ser víctima de injusticias por parte de sus jefes con maltratos y ceses arbitrarios.

"Ahora bien, la protección del empleado público debe ser fijada restringiendo la ilimitada libertad del Estado, hasta un punto en que las necesidades primordiales de los servidores y sus familiares, disfruten de las más elementales garantías humanas contra el abuso.

"...

"Los derechos necesarios para la conservación y desarrollo de la personalidad física, económica y moral de todo hombre asalariado, son esencialmente los que se refieren al salario que recibe por el esfuerzo material o intelectual que desarrolla; a la estabilidad en su trabajo; al escalafón por su eficiencia y antigüedad; a las indemnizaciones por separación injustificada y riesgos profesionales;



a las jornadas de trabajo; al pago de horas extraordinarias; a los descansos que le permitan recuperar sus energías; a la higiene en los lugares donde preste sus servicios; a la prevención de accidentes, y a la asociación.

"Al reconocerse estos derechos a los empleados públicos, el Estado Mexicano no solamente coopera a la conservación de la energía física de sus servidores y a la eficiencia de los servicios públicos, sino que contribuye al mejoramiento biológico y cultural de un sector importante de habitantes del País.

"...

"El Ejecutivo Federal espera que el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio del mismo que se propone, redundará no sólo en beneficio de éstos, desterrando los precedentes que mataban todo estímulo para el esfuerzo honesto y eficiente, pues las designaciones sin previo juicio de capacidad y los ascensos sin estar apegados a los buenos antecedentes constituyen una fuente de desmoralización y relajamiento burocrático que urge remediar, en beneficio de la misma administración pública, que de este modo cumplirá su función con mayor eficacia, moralidad y rapidez."

Al respecto, la Cámara de Origen consideró que el estatuto debía hacerse extensivo a los servidores públicos de los Poderes Legislativo y Judicial; de esa forma, se publicó la Ley de Estatuto Jurídico de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cinco de diciembre de mil novecientos treinta y ocho en el Diario Oficial de la Federación.

Posteriormente, el diecisiete de abril de mil novecientos cuarenta y uno, se publicó el Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión en el Diario Oficial de la Federación. De cuya exposición de motivos se desprende:

"Considerando: que la aplicación del estatuto durante más de dos años, como la de cualquier otra disposición legislativa, ha señalado los defectos de que adolece, demostrando en la práctica que algunas de sus normas rebasan los límites de la conveniencia general o comprobando que ciertos aspectos no fueron regulados con la precisión necesaria, todo lo cual impone reformas que sin afectarlo esencialmente, propendan a darle mayor eficacia.



"Considerando: que aun cuando el gobierno reconoce que la inamovilidad de los empleados públicos es indispensable para lograr el cumplido desarrollo de los servicios y ha sostenido este criterio en varias ocasiones, entre otras al proponer la inamovilidad judicial, es también indiscutible que, por la naturaleza misma de las funciones que desempeñan los servidores del Estado algunos de ellos deben estimarse como empleados de confianza, y si se observa que el sistema adoptado por la legislación en vigor para determinar estas excepciones no se apoya en un criterio definido, pues se limita a una larga enumeración que ofrece todos los vicios del casuismo legal, resulta urgente adoptar una fórmula mixta que tenga amplitud bastante para aplicarse a todos los empleados de la estructura actual y a los que en el porvenir pudieran crearse, combinando así las ventajas del sistema enumerativo con las de una definición general ...

"...

"Considerando: que la sociedad reclama de los funcionarios y empleados una labor eficiente, es imprescindible adoptar para el ascenso de los servidores del Estado, como criterio firme el de la mayor competencia, y sólo en igualdad de esta primera condición admitir como factor determinante el de antigüedad; ..."

En este caso, el artículo 4o., luego de enlistar los trabajadores que serían considerados de confianza, estableció que los trabajadores no incluidos serían de base y, por ello, tendrían el derecho de inamovilidad; asimismo, dispuso que los trabajadores de nuevo ingreso serían de base, después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente:

"Artículo 4o. Para los efectos de esta ley, los trabajadores federales se dividirán en dos grandes grupos:

"I. Trabajadores de base, y

"II. Trabajadores de confianza.

"Son trabajadores de confianza:

"a) Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del presidente de la República.



"b) En general: directores y subdirectores generales; jefes y subjefes de departamentos o institutos; todos los empleados de las Secretarías Particulares y Ayudantías autorizados por el presupuesto, pero en cuanto a los que integran la planta de la Secretaría Particular de la presidencia de la República, solamente aquéllos a quienes se atribuya tal calidad por acuerdo del propio presidente; la servidumbre destinada presupuestalmente a la atención directa y personal de los altos Jefes; Intendentes; tesoreros y cajeros generales; subtesoreros; contadores y subcontadores generales; gerentes, encargados directos de adquisiciones y compras; inspectores de impuestos, derechos y servicios y personal del Departamento de Inspección, Auditoría, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Jueces y árbitros; investigadores científicos; consultores técnicos auxiliares de oficinas superiores; vocales ejecutivos, vocales secretarios y vocales consejeros y consultivos; presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; inspectores del trabajo; miembros de Comisiones Especiales, Intersecretariales e Internacionales, y cuantos desempeñen funciones análogas a las anteriores.

"Además de los enumerados, serán también de confianza:

"Jefes de la colonia Penal de las Islas Marías; jefes de los Servicios de Información Política y Social y sus agentes y jefes, subjefes y agentes encargados de Agencias del Servicio de Migración.

"Directores industriales; jefes de oficinas federales de Hacienda y delegados financieros, directores de hospitales y administradores de asistencia; administradores y visitadores de aduana; miembros de la junta directiva y director, subdirector, auditor, contador, cajero general y jefes de oficina de la dirección de pensiones.

"Agentes generales de agricultura y economía, visitadores generales; superintendentes de primera a cuarta en obras de irrigación y los de la Comisión Federal de Electricidad, así como los jefes de oficina y costos de esta Comisión.

"Gerente, secretario general, auditor, delegados de la gerencia, agentes, inspectores, manejadores de fondos, jefes de departamento y miembros del Consejo Directivo de la Lotería Nacional.



"Capitanes de embarcación o draga, patrones y sobrecargos que estén presupuestalmente destinados a unidades y capitanes de puerto.

"Director de la Escuela Normal del Distrito Federal.

"Jefes de Servicios Coordinados Sanitarios; jefe del Servicio Médico de La Laguna; jefe del Servicio de Sobrevigilancia y el personal que integre este servicio.

"En los departamentos autónomos y en las Procuradurías de Justicia también los secretarios, los oficiales mayores y los jefes y subjefes de oficina y supervisores de obras del Departamento del Distrito Federal.

"c) Todos los miembros de las Policías Preventivas, Judiciales y Sanitarias, los agentes de las Comisiones de Seguridad y los comandantes del Resguardo Aduanal.

"d) En el Poder Legislativo se considerarán empleados de confianza los que mediante la disposición de carácter general determine cada una de las Cámaras.

"e) En el Poder Judicial, los secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, los secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

"Los trabajadores no incluidos en la enumeración anterior serán de base y por ello inamovibles. Los de nuevo ingreso serán de base, después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. Cuando se trate de plazas de nueva creación, la clasificación que corresponda a un trabajador será determinada por la disposición legal que las establezca."

Como se mencionó en el considerando séptimo, esta normativa dio lugar a elevar a nivel constitucional los derechos de los trabajadores y, como consecuencia, se incorporó el apartado B del artículo 123, mediante reforma publicada el cinco de diciembre de mil novecientos sesenta; lo anterior, para regular las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores.



Así, la finalidad de la modificación anterior consistió en elevar a rango constitucional los derechos mínimos consagrados en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado (incluyendo el de estabilidad en el empleo en la fracción IX). Para evitar el vacío legal, el mismo órgano reformador de la Constitución dispuso que, en tanto no se emitiera la ley reglamentaria correspondiente, se seguiría aplicando el Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión.

Fue hasta el veintiocho de diciembre de mil novecientos sesenta y tres, que se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, y según se desprende del artículo 6o. impugnado, se reitera el diverso numeral 4o. del estatuto multicitado.

De lo anterior, se advierte que el legislador ha buscado un equilibrio entre la protección de los derechos mínimos de los trabajadores y la implementación de medidas para lograr la eficacia de los servicios públicos. La estabilidad en el empleo es constante en las exposiciones de motivos, pues siempre sobresalió el carácter social para generar tranquilidad y bienestar del trabajador y de su familia.

Asimismo, la facultad del Estado para conceder la inamovilidad hasta que se cumplieran los seis meses de servicio, siempre que no exista nota desfavorable en el expediente, en tanto, de los antecedentes descritos es evidente que el legislador siempre tuvo la intención de lograr la eficacia de los servidores públicos, mediante la evaluación por parte del Estado y para asegurar que sus trabajadores tenían la capacidad necesaria para desempeñar la función pública.

Como se mencionó, a partir del Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión publicado el diecisiete de abril de mil novecientos cuarenta y uno, el artículo 4o. establecía que los trabajadores de nuevo ingreso serían de base después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. Esa disposición ha continuado vigente, ya que, con la adición del apartado B, se determinó que el estatuto continuara aplicando como norma reglamentaria vigente, y finalmente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como diversas legislaciones locales, adoptaron tal condicionante.



Así, la fijación de un plazo en el que el Estado pueda evaluar a los empleados de nuevo ingreso, antes de adquirir el beneficio de inamovilidad, es una medida que el legislador implementó para que el Estado pueda contratar a personas que permitan hacer eficiente los servicios públicos. Lo anterior, se evidencia con el criterio de la otrora Cuarta Sala, de rubro y texto:

"TRABAJADORES DEL ESTADO, INAMOVILIDAD DE LOS. El Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado dice que una persona de nuevo ingreso al servicio de los Poderes de la Unión, sólo adquirirá derechos de inamovilidad hasta después de seis meses de labor. La única razón lógica y jurídica de tal disposición es, sin duda alguna, que se reservó al poder público un término de prueba, durante el cual el trabajador de nuevo ingreso deberá demostrar su competencia, honradez, laboriosidad y demás atributos que lo hagan acreedor a la planta. Ahora bien, si el mencionado lapso de seis meses no tiene más propósito, ni más finalidad, que establecer un término de prueba en beneficio del Estado, cuando el trabajador ha prestado sus servicios con el carácter de interino o provisional, en la propia dependencia del Ejecutivo, antes de ser nombrado para un puesto de planta, estos servicios han dado oportunidad al titular de dicha dependencia para darse cuenta de la preparación, laboriosidad y eficacia de aquél, dejando satisfechos, de esta suerte, los propósitos y finalidades de repetido mandato legal. En consecuencia, es perfectamente fundado concluir que, en el término de seis meses a que se refiere la parte final del artículo 4o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, sí deben computarse los servicios prestados por el trabajador en la dependencia respectiva en puestos interinos o provisionales."⁶³

Esta facultad de evaluar a los trabajadores no sólo se advierte de la legislación federal, sino que en realidad deriva de la fracción VII apartado B del artículo 123 constitucional, pues se prevé que la designación del personal, se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. No se debe pasar por alto, además, que de los artículos 126 y 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene

⁶³ Quinta Época, Registro: 367207, Cuarta Sala, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXII, página 357.



que el Estado cuenta con un presupuesto y que los recursos económicos deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

De esa forma, es claro que el Estado tiene la obligación de utilizar de forma eficiente y eficaz los recursos económicos; de ahí que, si los pagos de los trabajadores se prevén en el presupuesto y deben usarse de forma eficiente, entonces el Estado puede evaluar o calificar al personal burocrático de nuevo ingreso, pues es una de las formas de asegurarse que los servidores públicos tienen la capacidad necesaria para sus funciones, mismas que están destinadas a satisfacer necesidades colectivas y su eficacia es de interés general.

En ese sentido, la facultad de calificar o evaluar a los trabajadores burocráticos de nuevo ingreso dentro de un periodo de seis meses, para cerciorarse de la capacidad, si bien se encuentra en una ley secundaria, lo cierto es que también tiene base constitucional.

Aunado a lo anterior, si bien es cierto que el artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, no establece condición para ser considerado como trabajador de base, ello resulta irrelevante, ya que el mismo Texto Constitucional establece que los trabajadores pueden ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley y en ésta, es donde el legislador puede establecer condiciones para otorgar la inamovilidad.

De lo contrario, el hecho de considerar que el Constituyente dispuso que es definitivo todo nombramiento otorgado a un trabajador al servicio del Estado, haría imposible, en perjuicio de la función pública, que los titulares de las instituciones gubernamentales sujetaran a un periodo de prueba a un empleado de nuevo ingreso a fin de determinar si cumple o no con las capacidades para desarrollar las labores del puesto.

Esto también encuentra sentido si se observa que la Constitución Federal en ningún momento dispone que todo nombramiento otorgado deba ser considerado definitivo o inamovible; lo anterior ya que el legislador está facultado para determinar las causas justificadas de separación.



Por lo que, procede reconocer la validez del artículo 6o., párrafo segundo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

DÉCIMO.—Tema 4. Inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por indebida protección de los derechos de la infancia y/o adolescencia (séptimo concepto de invalidez).

La accionante plantea que el artículo 10 impugnado, al establecer que los menores de quince años de edad podrán trabajar y recibir emolumentos, vulnera los preceptos 1o., 2o., 4o., 5o., 14, 16, 17 y 123 de la Constitución Federal, ya que se contraviene el principio del interés superior del menor, cuya contratación es regida por sus representantes y la jornada es atenuada, así como se requiere un tutor, mentor o guía que conduzca el trabajo del menor, conforme al Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El artículo impugnado prevé:

"Artículo 10. Los mayores de quince años, tendrán capacidad legal para prestar libremente sus servicios, percibir el sueldo correspondiente y ejercitar las acciones derivadas de la presente ley."

De la transcripción del numeral impugnado se advierte que la accionante parte de una premisa errónea, ya que el artículo no se refiere a los **menores** de quince años, sino a los mayores de esa edad.

No obstante, siguiendo lo dicho en apartados anteriores, conforme al artículo 123 de la Constitución Federal, los Estados tienen libertad de configuración para regular las relaciones con sus trabajadores, mientras no contravengan los principios de la Norma Fundamental; en ese sentido, es pertinente precisar que el citado artículo 123, en lo que importa al caso, en modo alguno prohíbe el trabajo de los mayores de quince años, por el contrario, en el apartado A establece que quienes tengan esa edad cumplida, pero sean menores de dieciséis años, deberán laborar un máximo de seis horas:



"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.

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

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

"II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años.

"III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas."

Asimismo, la propia Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán y sus Municipios, en el diverso numeral, 11 prevé que:

"Artículo 11. Serán condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores, aun cuando las admitieren expresamente, las que estipulen:

"I. Una jornada mayor de la permitida por esta ley;

"II. Las labores peligrosas e insalubres o nocturnas para menores de dieciséis años;

"III. Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa para el trabajador, o para la salud de la trabajadora embarazada o el producto de la concepción;



"IV. Un salario inferior al mínimo establecido para los trabajadores en general (sic), en el lugar donde se presten los servicios; y,

"V. Un plazo mayor de quince días para el pago de sus sueldos y demás prestaciones económicas."

Por otra parte, si bien en el precepto impugnado no se establecen las medidas de protección para el trabajo de los mayores de esta edad y menores de dieciséis años, específicamente, la jornada máxima la de seis horas; lo cierto es que el artículo 8 de la propia Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán y sus Municipios señala:

"Artículo 8o. Lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales se aplicará supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y **la Ley Federal del Trabajo**, la, costumbre, el uso, la jurisprudencia, los principios generales de derecho y la equidad."

Del que se advierte que será supletoria a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, en primer lugar, de la Ley Federal del Trabajo, lo que fue advertido de la misma forma por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en la siguiente jurisprudencia:

"Registro digital: 165369

"Jurisprudencia

"Materias laboral

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXXI, enero de 2010

"Tesis: 2a./J. 6/2010

"Página: 319

"TRABAJADORES POR OBRA O TIEMPO DETERMINADO AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS. PARA DETERMINAR LAS CONDICIONES EN QUE DEBE DESARROLLARSE LA RELACIÓN



LABORAL SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LOS ARTÍCULOS 35 A 37 Y 39 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Si se tiene en cuenta que el artículo 8o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios prevé la aplicación supletoria, en primer lugar, de la Ley Federal del Trabajo, es indudable que para determinar las condiciones en que debe desarrollarse la relación de trabajo burocrática por obra o tiempo determinado, así como las consecuencias que derivarían de la subsistencia de la materia del trabajo una vez vencido el término fijado en un nombramiento por tiempo determinado, son aplicables supletoriamente los artículos 35 a 37 y 39 del indicado ordenamiento federal, ante la ausencia de previsiones que regulen este aspecto del nexo laboral en la normatividad local.—Contradicción de tesis 278/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y el entonces Tercero, actualmente Segundo, ambos en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito. 28 de octubre de 2009. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Hilda Marcela Arceo Zarza."

En ese sentido, las condiciones en que debe desarrollarse la relación de trabajo burocrática de los menores de edad y mayores de quince años son aplicables supletoriamente; de manera destacada, los siguientes artículos del indicado ordenamiento federal, ante la ausencia de previsiones que regulen este aspecto en la normatividad local, señalan:

"Artículo 5o. Las disposiciones de esta ley son de orden público por lo que **no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la estipulación que establezca:**

(Reformada, D.O.F. 2 de julio de 2019)

"I. Trabajos para adolescentes menores de quince años;

" ...

(Reformada, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"IV. Horas extraordinarias de trabajo para los menores de dieciocho años;

" ...



(Reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"XII. Trabajo nocturno industrial o el trabajo después de las veintidós horas, para menores de dieciséis años; y ..."

"Artículo 22. Los mayores de quince años pueden prestar libremente sus servicios con las limitaciones establecidas en esta ley.

(Reformado, D.O.F. 1 de mayo de 2019)

"Los mayores de quince y menores de dieciséis **necesitan autorización de sus padres o tutores y a falta de ellos, del sindicato a que pertenezcan, del tribunal, del inspector del trabajo o de la autoridad política.**

"Los menores trabajadores deben percibir el pago de sus salarios y ejercitar, en su caso, las acciones que les correspondan."

(Reformado, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"Artículo 22 Bis. Queda prohibido el trabajo de menores de quince años; no podrá utilizarse el trabajo de mayores de esta edad y menores de dieciocho años que no hayan terminado su educación básica obligatoria, salvo los casos que apruebe la autoridad laboral correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo."

(Reformado, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"Artículo 23. Cuando las autoridades del trabajo detecten trabajando a un menor de quince años fuera del círculo familiar, ordenará que de inmediato cese en sus labores. Al patrón que incurra en esta conducta se le sancionará con la pena establecida en el artículo 995 Bis de esta ley.

"En caso de que el menor no estuviere devengando el salario que perciba un trabajador que preste los mismos servicios, el patrón deberá resarcirle las diferencias.

"Queda prohibido el trabajo de menores de dieciocho años dentro del círculo familiar en cualquier tipo de actividad que resulte peligrosa para su salud, su seguridad o su moralidad, o que afecte el ejercicio de sus derechos y, con ello, su desarrollo integral.



"Se entenderá por círculo familiar a los parientes del menor, por consanguinidad, ascendientes o colaterales; hasta el segundo grado.

"Cuando los menores de dieciocho años realicen alguna actividad productiva de autoconsumo, bajo la dirección de integrantes de su círculo familiar o tutores, éstos tendrán la obligación de respetar y proteger los derechos humanos de los menores y brindar el apoyo y las facilidades necesarias para que los mismos concluyan, por lo menos, su educación básica obligatoria."

"Artículo 29. Queda prohibida la utilización de menores de dieciocho años para la prestación de servicios fuera de la República, salvo que se trate de técnicos, profesionales, artistas, deportistas y, en general, de trabajadores especializados."

(Adicionado, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"Título quinto Bis

"Trabajo de los menores

(Reformado, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"Artículo 173. El trabajo de los menores queda sujeto a vigilancia y protección especiales de las autoridades del trabajo tanto federales **como locales**.

"La Secretaría del Trabajo y Previsión Social en coordinación con las autoridades del trabajo en las entidades federativas, desarrollarán programas que permitan identificar y erradicar el trabajo infantil."

(Reformado, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"Artículo 174. Los mayores de quince y menores de dieciocho años, deberán obtener un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a los exámenes médicos que periódicamente ordenen las autoridades laborales correspondientes. **Sin estos requisitos, ningún patrón podrá utilizar sus servicios.**"

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"Artículo 175. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de dieciocho años:



(Reformada, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"I. En establecimientos no industriales después de las diez de la noche;

(Reformada, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"II. En expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato, cantinas o tabernas y centros de vicio;

(Reformada, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"III. En trabajos susceptibles de afectar su moralidad o buenas costumbres; y

(Reformada, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"IV. En labores peligrosas o insalubres que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utiliza, son capaces de actuar sobre la vida, el desarrollo y la salud física y mental de los menores, en términos de lo previsto en el artículo 176 de esta ley.

(Reformado, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"En caso de declaratoria de contingencia sanitaria y siempre que así lo determine la autoridad competente, no podrá utilizarse el trabajo de menores de dieciocho años. Los trabajadores que se encuentren en este supuesto, no sufrirán perjuicio en su salario, prestaciones y derechos.

(Reformado, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"Cuando con motivo de la declaratoria de contingencia sanitaria se ordene la suspensión general de labores, a los menores de dieciocho años les será aplicable lo dispuesto por el artículo 429, fracción IV de esta ley."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"Artículo 175 Bis. Para los efectos de este capítulo, no se considerará trabajo las actividades que bajo la supervisión, el cuidado y la responsabilidad de los padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad, realicen los menores de quince años relacionadas con la creación artística, el desarrollo científico, deportivo



o de talento, la ejecución musical o la interpretación artística en cualquiera de sus manifestaciones, cuando se sujeten a las siguientes reglas:

(Adicionado, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"a) La relación establecida con el solicitante deberá constar por escrito y contendrá el consentimiento expreso que en nombre del menor manifiesten los padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad, así como la incorporación del compromiso que asuma el solicitante de respetar a favor del mismo menor los derechos que la Constitución, los convenios internacionales y las leyes federales y locales reconozcan a favor de la niñez;

(Adicionado, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"b) Las actividades que realice el menor no podrán interferir con su educación, esparcimiento y recreación en los términos que establezca el derecho aplicable, tampoco implicarán riesgo para su integridad o salud y en todo caso, incentivarán el desarrollo de sus habilidades y talentos; y

(Reformado, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"c) Las contraprestaciones que reciba el menor por las actividades que realice nunca serán menores a las que por concepto de salario recibiría un mayor de quince y menor de dieciocho años."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 1 de mayo de 2019)

"Artículo 176. Para los efectos del trabajo de los menores, además de lo que dispongan las leyes, reglamentos y normas aplicables, se considerarán, como labores peligrosas o insalubres, las que impliquen:

[(Reformada (N. de E. con sus numerales), D.O.F. 12 de junio de 2015)]

"I. Exposición a:

"1. Ruido, vibraciones, radiaciones ionizantes y no ionizantes infrarrojas o ultravioletas, condiciones térmicas elevadas o abatidas o presiones ambientales anormales.

"2. Agentes químicos contaminantes del ambiente laboral.



"3. Residuos peligrosos, agentes biológicos o enfermedades infecto contagiosas.

"4. Fauna peligrosa o flora nociva.

[Reformada (N. de E. con sus numerales), D.O.F. 12 de junio de 2015]

"II. Labores:

"1. Nocturnas industriales o el trabajo después de las veintidós horas.

"2. De rescate, salvamento y brigadas contra siniestros.

"3. En altura o espacios confinados.

"4. En las cuales se operen equipos y procesos críticos donde se manejen sustancias químicas peligrosas que puedan ocasionar accidentes mayores.

"5. De soldadura y corte.

"6. En condiciones climáticas extremas en campo abierto, que los expongan a deshidratación, golpe de calor, hipotermia o congelación.

"7. En vialidades con amplio volumen de tránsito vehicular (vías primarias).

"8. Agrícolas, forestales, de aserrado, silvícolas, de caza y pesca.

"9. Productivas de las industrias gasera, del cemento, minera, del hierro y el acero, petrolera y nuclear.

"10. Productivas de las industrias ladrillera, vidriera, cerámica y cerera.

"11. Productivas de la industria tabacalera.

"12. Relacionadas con la generación, transmisión y distribución de electricidad y el mantenimiento de instalaciones eléctricas.

"13. En obras de construcción.



"14. Que tengan responsabilidad directa sobre el cuidado de personas o la custodia de bienes y valores.

"15. Con alto grado de dificultad; en apremio de tiempo; que demandan alta responsabilidad, o que requieren de concentración y atención sostenidas.

"16. Relativas a la operación, revisión, mantenimiento y pruebas de recipientes sujetos a presión, recipientes criogénicos y generadores de vapor o calderas.

"17. En buques.

"18. En minas.

"19. Submarinas y subterráneas.

"20. Trabajos ambulantes, salvo autorización especial de la Inspección de Trabajo.

[Reformada (N. de E. con sus numerales), D.O.F. 12 de junio de 2015]

"III. Esfuerzo físico moderado y pesado; cargas superiores a los siete kilogramos; posturas forzadas, o con movimientos repetitivos por periodos prolongados, que alteren su sistema musculo-esquelético.

(Reformada, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"IV. Manejo, transporte, almacenamiento o despacho de sustancias químicas peligrosas.

(Reformada, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"V. Manejo, operación y mantenimiento de maquinaria, equipo o herramientas mecánicas, eléctricas, neumáticas o motorizadas, que puedan generar amputaciones, fracturas o lesiones graves.

(Reformada, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"VI. Manejo de vehículos motorizados, incluido su mantenimiento mecánico y eléctrico.



(Reformada, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"VII. Uso de herramientas manuales punzo cortantes.

(Reformado, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"Las actividades previstas en este artículo, para los menores de dieciocho años y mayores de dieciséis años de edad, se sujetarán a los términos y condiciones consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

"Artículo 177. La jornada de trabajo de los menores de dieciséis años no podrá exceder de seis horas diarias y deberán dividirse en periodos máximos de tres horas. Entre los distintos periodos de la jornada, disfrutarán de reposos de una hora por lo menos."

(Reformado, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"Artículo 178. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de dieciocho años, en horas extraordinarias y en los días domingos y de descanso obligatorio. En caso de violación de esta prohibición, las horas extraordinarias se pagarán con un doscientos por ciento más del salario que corresponda a las horas de la jornada, y el salario de los días domingos y de descanso obligatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 75."

(Reformado, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"Artículo 179. Los menores de dieciocho años, disfrutarán de un periodo anual de vacaciones pagadas de dieciocho días laborables, por lo menos."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"Artículo 180. Los patrones que tengan a su servicio menores de dieciocho años, están obligados a:

"I. Exigir que se les exhiban los certificados médicos que acrediten que están aptos para el trabajo;

(Reformada, D.O.F. 12 de junio de 2015)

"II. Llevar y tener a disposición de la autoridad competente, registros y documentación comprobatoria, en donde se indique el nombre y apellidos, la



fecha de nacimiento o la edad de los menores de dieciocho años empleados por ellos, clase de trabajo, horario, salario y demás condiciones generales de trabajo; asimismo, dichos registros deberán incluir la información correspondiente de aquellos que reciban orientación, capacitación o formación profesional en sus empresas.

(Reformada, D.O.F. 28 de abril de 1978)

"III. Distribuir el trabajo a fin de que dispongan del tiempo necesario para cumplir sus programas escolares;

(Reformada, D.O.F. 28 de abril de 1978)

"IV. Proporcionarles capacitación y adiestramiento en los términos de esta ley; y,

[Reformada (N. de E. Adicionada), D.O.F. 28 de abril de 1978]

"V. Proporcionar a las autoridades del trabajo los informes que soliciten."

En esa medida, no asiste la razón a la accionante, y procede reconocer la validez del artículo 10 impugnado.

DÉCIMO PRIMERO.—Tema 5. Inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, ya que fija como máximo el pago de doce meses de salarios caídos en caso de despido injustificado, así como prevé la sanción para abogados, litigantes o representantes que actúen de forma notoriamente improcedente (octavo concepto de invalidez).

La accionante señala que el artículo 41 impugnado viola los preceptos 1o., 4o., 5o., 21, 116 y 123 constitucionales, ya que constituye una norma regresiva, en tanto que anteriormente se permitía el cobro de salarios caídos desde el despido y hasta la reinstalación o pago de la indemnización, por lo que la norma general impugnada otorga menor protección a los trabajadores.

Además, la accionante manifiesta que la medida consiste en imponer sanciones a los abogados o empleados jurisdiccionales sin que sus actos revelen mala fe o malicia, sino solamente el ejercicio de un derecho se traduce en una



sanción excesiva, ya que se priva al órgano jurisdiccional de apreciar la conducta de las partes y, de ahí, imponer sanciones.

El artículo 41 impugnado prevé:

"Artículo 41. En el caso del artículo anterior, si en el juicio correspondiente no comprueba la entidad o dependencia la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, tratándose de los incisos a) y b) del artículo anterior, a que se le paguen los salarios vencidos computados desde la fecha del despido hasta por un periodo máximo de doce meses.

"Si al término del plazo señalado en el párrafo anterior no ha concluido el procedimiento o no se ha dado cumplimiento al laudo, se pagarán también al trabajador los intereses que se generen sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento del pago. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable para el pago de otro tipo de indemnizaciones o prestaciones. En caso de muerte del trabajador, dejarán de computarse los salarios vencidos como parte del conflicto, a partir de la fecha del fallecimiento.

"Los abogados, litigantes o representantes que promuevan acciones, excepciones, incidentes, diligencias, ofrecimiento de pruebas, recursos y en general toda actuación en forma notoriamente improcedente, con la finalidad de prolongar, dilatar u obstaculizar la sustanciación o resolución de un juicio laboral, se le impondrá una multa de 100 a 1000 veces de valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Si la dilación es producto de omisiones o conductas irregulares de los servidores públicos, la sanción aplicable será la suspensión hasta por noventa días sin pago de salario y en caso de reincidencia la destitución del cargo, en los términos de las disposiciones aplicables. Además, en este último supuesto se dará vista al Ministerio Público para que investigue la posible comisión de delitos contra la administración de justicia."

Al efecto, se precisa que el artículo 40 al que remite el ahora impugnado, dispone:



"Artículo 40. Cuando un trabajador resulte cesado injustamente tendrá derecho a optar por una de las siguientes acciones:

"a) Reinstalación en el puesto o cargo que desempeñaba con todas las prestaciones que disfrutaba, a razón de las que correspondan a la fecha en que se realice la reinstalación y en las mismas condiciones en que lo venía desempeñando; y,

"b) Indemnización con el importe de tres meses de salario que gozaba al momento del cese."

De estos numerales se advierte que el legislador de Michoacán estableció que:

- Se dirige exclusivamente a los servidores públicos cuyo nombramiento **no** es de confianza;
- Exclusivamente es aplicable a los asuntos de separación del cargo por responsabilidades laborales, exceptuando, por tanto, los casos de destitución por responsabilidades administrativas;
- Es optativo para el actor el ejercicio de la acción de reinstalación o de indemnización;
- La indemnización equivale al importe de tres meses del salario;
- Esta última adopta el salario que rija al momento del pago;
- Compete al Tribunal de Arbitraje y Escalafón conocer de la demanda en ambos casos (reinstalación o indemnización);
- Se prevé el pago de sueldos vencidos;
- El pago de los salarios vencidos opera indistintamente por la ilegalidad de la terminación de la relación de trabajo, del cese o del despido;



- Los salarios vencidos adoptan el salario que rija al momento de la terminación de la relación de trabajo, del cese o del despido;
- Su pago se limita a doce meses;
- Después de ese lapso, sólo se genera el pago de intereses, sin perjuicio de otras prestaciones;
- En caso de muerte del actor, ya no se generan a partir del fallecimiento;
- A quienes promuevan actuaciones notoriamente improcedentes para prolongar el juicio se les impondrá una multa de cien a mil veces de valor diario de la unidad de medida y actualización; y,
- Si la dilación proviene de conductas irregulares de los servidores públicos, la sanción aplicable será la suspensión hasta por noventa días sin pago de salario y en caso de reincidencia la destitución del cargo, en los términos de las disposiciones aplicables. Además, en este último supuesto se dará vista al Ministerio Público para que investigue la posible comisión de delitos contra la administración de justicia.

Para resolver el primer punto, el proyecto de resolución proponía retomar el criterio sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 32/2013,⁶⁴ al analizar una norma general de contenido similar al artículo 41, parte final, del primer párrafo impugnado, en la que se reconoció su validez constitucional; sin embargo, puesto el proyecto a la consideración del Tribunal Pleno se expresó una mayoría **de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, **en contra de dicha propuesta y por la invalidez del precepto impugnado**. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron a favor de la propuesta del proyecto.

⁶⁴ Fallada el 28 de noviembre de 2016.



Por ende, al no obtenerse una mayoría calificada para declarar la invalidez de la norma impugnada, 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, el Tribunal Pleno determinó desestimarla respecto del artículo 41, parte final, del primer párrafo.

Por lo que se refiere al planteamiento de invalidez del artículo 41, párrafos tercero y cuarto, que regulan lo relativo a sancionar a los abogados, litigantes o representantes que promuevan acciones, excepciones, incidentes, diligencias, ofrecimiento de pruebas, recursos y en general toda actuación en forma notoriamente improcedente, con la finalidad de prolongar, dilatar u obstaculizar la sustanciación o resolución de un juicio laboral, se le impondrá una multa de cien a mil veces de valor diario de la unidad de medida y actualización. Asimismo, la norma prevé que cuando la dilación sea producto de omisiones o conductas irregulares de los servidores públicos, la sanción aplicable será la suspensión hasta por noventa días sin pago de salario y, en caso de reincidencia, la destitución del cargo, en los términos de las disposiciones aplicables, y se dará vista al Ministerio Público para que investigue la posible comisión de delitos contra la administración de justicia.

Este Pleno ya se ocupó también de una temática similar en el citado precedente de la acción de inconstitucionalidad 32/2013, en los siguientes términos:

- Se dejó sentado que, "por cuanto hace a las multas previstas para los abogados, litigantes o representantes en el juicio laboral, que realicen promociones notoriamente improcedentes, es cierto que previo a su imposición, la ley no señala que deba llevarse a cabo un procedimiento en el que se dé oportunidad a los abogados, litigantes o representantes de defenderse del acto privativo que constituye la imposición de una multa; sin embargo, ello obedece a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional en el sentido de que **'Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial'**; mandato del cual deriva la obligación de los tribunales de impedir la demora injustificada de los juicios a su cargo y, por tanto, el ejercicio de los medios de apremio permitan la observancia de tal finalidad".



- Agregó este Pleno que "la notoria improcedencia es una cuestión sobre la que existen parámetros jurisprudenciales bien establecidos y que está sujeta a revisión mediante los medios de defensa pertinentes de manera que, de revocarse una determinación de notoria improcedencia, la multa que en su caso se haya impuesto quedará insubsistente".

- Se apuntó, además, "que las multas impuestas en forma definitiva pueden ser combatidas cuando el abogado, litigante o representante considere que fue indebida la apreciación sobre el elemento subjetivo consistente en perseguir la finalidad de prolongar, dilatar u obstaculizar la sustanciación del juicio laboral, de modo que, si bien, la audiencia no es previa, sí se da con posterioridad".

- Destaca que este tribunal señaló que, a su juicio, las multas previstas en el artículo impugnado no proceden meramente ante lo infundado de las promociones, sino ante su "**notoria improcedencia**", de modo que la amenaza de multa no está latente tratándose de promociones que puedan resultar fundadas o infundadas en el fondo, sino únicamente tratándose de aquellas de cuya lectura se advierte en forma absolutamente clara, la certeza y plena convicción de que la admisión o acogimiento de lo pedido no dará lugar a una decisión diferente de la que pueda tomarse desde luego.⁶⁵ En suma, se trata de una sanción

⁶⁵ Así define la Primera Sala el concepto de "notoria improcedencia", según se advierte de la tesis 1a. XXXIV/2014 (10a.), de título y subtítulo: "INCIDENTES, RECURSOS O PROMOCIONES NOTORIAMENTE MALICIOSOS O IMPROCEDENTES. SU CONNOTACIÓN. El artículo 57 del Código Federal de Procedimientos Civiles prevé que los tribunales no admitirán nunca incidentes, recursos o promociones notoriamente maliciosos o improcedentes, y que los desecharán de plano, sin necesidad de mandarlos hacer saber a las otras partes, ni dar traslado ni formar artículo. Al respecto, la malicia en las promociones se presenta cuando en ellas se identifica la mala fe del promovente, por ejemplo, cuando busca retardar la ejecución de alguna resolución o evitar que una decisión judicial se materialice; por su parte, la notoria improcedencia se configura cuando de la simple lectura de la promoción se advierte en forma patente y absolutamente clara la certeza y plena convicción de que la admisión o acogimiento de lo pedido no dará lugar a una decisión diferente de la que pueda tomarse desde luego; de manera que lo que el citado artículo trata de evitar es la tramitación de promociones que resulten ociosas o intrascendentes, ya sea porque tengan un evidente propósito dilatorio, o porque se formulen peticiones infundadas por no concurrir los presupuestos de hecho o de derecho que las justifiquen pues, en esas circunstancias, no es indispensable la previa audiencia del interesado ni que se admita su promoción, por ser inútil su tramitación al carecer del derecho subjetivo o procesal correspondiente, por la propia improcedencia de la petición formulada dentro del procedimiento respectivo, esto, en aras de observar los principios de prontitud y



dirigida a los abogados, litigantes o representantes de las partes en el juicio laboral, para disuadirlos de realizar promociones notoriamente improcedentes.

En ese tenor, se determina que, en el caso de la medida legislativa ahora impugnada, no deviene inconstitucional, pues atiende a la consecución de un objetivo legítimo, como es el evitar la dilación de los juicios laborales burocráticos, mediante actuaciones de los litigantes y representantes, e incluso evitar la actuación irregular de los servidores públicos, que propicien tal retardo. Además, la norma permite imponer la sanción atendiendo al mínimo y al máximo que se indica, por lo que, no constituye una multa excesiva.

Resulta aplicable la tesis de la Segunda Sala, de rubro y contenido siguientes:

"MULTA EXCESIVA. NO LO ES LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 48, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El precepto legal citado, al establecer que se impondrá una multa de 100 a 1000 veces el salario mínimo general, a los abogados, litigantes o representantes que promuevan acciones, excepciones, incidentes, diligencias, ofrecimiento de pruebas, recursos o cualquier actuación notoriamente improcedente, con la finalidad de prolongar, dilatar u obstaculizar la sustanciación o resolución del juicio laboral respectivo, no prevé la imposición de una multa excesiva y, por ende, no contraviene el artículo 22 constitucional, pues permite a las Juntas de Conciliación y Arbitraje atender a las circunstancias particulares del caso para decidir el monto que por concepto de multa se impondría al infractor respectivo; en otras palabras, al contar con un rango entre un mínimo y un máximo le permite determinar el monto de la sanción atendiendo a las circunstancias personales del infractor, la reincidencia, la capacidad económica, la gravedad de la infracción o diversos factores neces-

expeditez procesal contenidos en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." [TA]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 665, 1a. XXXIV/2014 (10a.), registro digital: 2005535 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas».



rios para individualizarla, sin que ello le exima de expresar las razones que la motivaron a imponer la multa correspondiente frente a conductas que entorpecen severamente la dinámica procesal.⁶⁶

En ese mismo tenor, resulta infundado el planteamiento relativo a que el imponer sanciones a empleados jurisdiccionales sin que sus actos revelen mala fe o malicia constituye una sanción excesiva, pues contrario a lo que se afirma, el párrafo cuarto del artículo 41 impugnado, sí establece una mala fe en cuanto refiere que cuando la dilación sea producto de omisiones o conductas **irregulares** de los servidores públicos, la sanción aplicable será la suspensión hasta por noventa días, sin pago de salario y en caso de **reincidencia** la destitución del cargo, en los términos de las disposiciones aplicables, y se dará vista al Ministerio Público para que investigue la posible comisión de delitos contra la administración de justicia.

Asimismo, ello también obedece a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional, en el sentido de que "***Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial***"; mandato del cual **deriva la obligación de los tribunales** de impedir la demora injustificada de los juicios a su cargo, y ello incluye a sus propios trabajadores quienes además incurren en una responsabilidad administrativa y posiblemente penal, por lo que es correcto establecer sanciones respecto de la conducta ilícita de los servidores públicos que atenten contra el derecho humano de las personas a la administración de justicia, en los términos señalados por el citado artículo 17.

En ese tenor, se determina que tampoco esa medida legislativa impugnada deviene inconstitucional, pues atiende a la consecución de un objetivo legítimo, como es el evitar la dilación de los juicios laborales burocráticos mediante omisiones o actuaciones **irregulares** de los servidores públicos, lo cual se agrava

⁶⁶ Tesis aislada 2a. CI/2017 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, página 1440 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas».



en caso de **reincidencia**, que propicien tal retardo. Además, la norma permite imponer la sanción atendiendo al mínimo y al máximo que se indica, por lo que tampoco constituye una sanción excesiva.

En consecuencia, se reconoce la validez del artículo 41, párrafos tercero y cuarto, de la **Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios**.

DÉCIMO SEGUNDO.—Tema 6. Inconstitucionalidad del artículo 92 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios (noveno concepto de invalidez).

La Comisión promovente argumenta que el artículo 92 impugnado vulnera los artículos 1o., 4o., 5o., 21, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el numeral impugnado menciona que el salario del presidente del tribunal estará sujeto a la determinación que se haga en el Presupuesto de Egresos del Estado, lo que implica que puede ser menor o mayor al año anterior.

En los órganos jurisdiccionales se han acuñado los principios de estabilidad, profesionalismo, legalidad y seguridad jurídica de sus trabajadores, esto implica que, para tener una justicia laboral adecuada, debe tenerse salarios adecuados e irreductibles. En ese orden de ideas, si la norma impugnada sujeta a la decisión del Presupuesto de Egresos el salario del presidente, se trata de una norma que implícitamente permite la reducción del salario. Dejar al arbitrio de otros poderes el salario del presidente del tribunal lo supedita en sus decisiones, al someterlo económicamente a otros entes del Estado, por lo que, se pierde la anhelada autonomía de los tribunales del trabajo.

El numeral impugnado prevé:

(Reformado, P.O. 18 de septiembre de 2018)

"Artículo 92. El presidente del tribunal durará en su cargo hasta 3 años y disfrutará de los emolumentos que fije el Presupuesto de Egresos del Estado, pudiendo ser ratificado por un periodo más y ser revocado por los representantes por causas graves previstas en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo."



Para examinar el planteamiento de invalidez, es preciso tomar en cuenta el artículo 127 de la propia Constitución Federal,⁶⁷ respecto del cual esta Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:⁶⁸

1. Que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades (párrafo primero);

⁶⁷ **"Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, **de las entidades federativas**, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

"Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

"II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

"V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

"VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo."

⁶⁸ Acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, Tribunal Pleno, fallada el 20 de mayo de 2019.



2. La remuneración será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos correspondientes, según las bases contenidas en sus seis fracciones (segundo párrafo);

3. Se entiende por remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales (base primera, fracción I);

4. Ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto consiguiente (base segunda, fracción II);

5. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que:

a. El excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos;

b. Su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo;

c. La remuneración sea derivada de un trabajo técnico calificado; y,

d. O por especialización en su función;

e. La suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República (base tercera, fracción III);

6. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, además de que estos conceptos no formarán parte de la remuneración (base cuarta, fracción IV);



7. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie (base quinta, fracción V); y,

8. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del precepto y las disposiciones constitucionales relativas; así como para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido (base sexta, fracción VI).

De conformidad con este numeral, se advierte que el Constituyente Permanente tuvo como eje observar la proporcionalidad que debe existir entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades inherentes al cargo que se desempeñe en el servicio público, a fin de no provocar que el límite objetivo para evitar la discrecionalidad se convirtiera en una barrera infranqueable que hiciera ineficaz el sistema de remuneraciones, lo que explica que en el primer párrafo del artículo 127 constitucional se estableciera que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional a sus responsabilidades.

Así, este Pleno destacó lo que la Constitución ordena en cuanto a que las remuneraciones deben ser adecuadas y proporcionales a las responsabilidades encomendadas; aunado a que el Poder Reformador tuvo presente la existencia de trabajos técnicos calificados o por especialización en su función, principios que están plasmados en el artículo 127 constitucional y tienen como finalidad que el servicio público cuente con personal calificado e idóneo que acredite las habilidades requeridas para las funciones a desempeñar, pues también buscó eficacia y calidad en el ejercicio de la función pública, de ahí la importancia de cerrar espacios a la arbitrariedad o discrecionalidad.

En esa medida, no le asiste la razón a la accionante, pues el legislador local, al expedir la norma general impugnada, lo que hace es respetar el texto del artículo 127 constitucional, en cuanto que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función; remuneración que deberá determinarse anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos correspondientes, según las bases contenidas en el propio precepto



fundamental. Luego, contrario a lo que señala el accionante, dicha remuneración no podrá fijarse de forma arbitraria y discrecional, sino que, para ello deberán respetarse los principios constitucionales **aplicables**.

Aunado a lo anterior, en la misma ley burocrática se prevé:

"Artículo 95. El tribunal nombrará, removerá o suspenderá a sus trabajadores en los términos de esta ley. Los gastos que origine el funcionamiento del tribunal serán cubiertos por el Estado consignándose en el Presupuesto de Egresos del mismo."

Lo que, necesariamente, debe comprender las remuneraciones de quienes integren el tribunal, particularmente de su presidente, asegurando no vulnerar la autonomía de dicho tribunal como órgano jurisdiccional; lo que comprende la irreductibilidad de las precepciones de sus Magistrados integrantes.

Debe precisarse que la irreductibilidad salarial alcanza, exclusivamente por mandato constitucional, a los integrantes del Poder Judicial Estatal, por lo que si a la entrada en vigor de las reformas al inciso d) de la fracción V del artículo 107; las fracciones XVIII, XIX, XX, XXI y el inciso b) de la fracción XXVII del artículo 123; se adicionan la fracción XXII Bis y el inciso c) a la fracción XXXI del apartado A del artículo 123, y la eliminación del último párrafo de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal, publicadas el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete; los Jueces y Magistrados laborales deben estar integrados a los Poderes Judiciales, entonces tal garantía de irreductibilidad les será aplicable a estos últimos también.

Por tanto, procede reconocer la validez del artículo 92 impugnado, en la porción normativa que establece que la remuneración del presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado será la que se fije en el Presupuesto de Egresos.

DÉCIMO TERCERO.—Tema 7. Inconstitucionalidad del artículo 10 Bis de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, al prever el desechamiento de plano la demanda frívola y/o improcedente, así como del artículo 104 de la misma ley burocrática,



por impedir ampliar demanda contra otros demandados diversos a los originarios.

La accionante aduce lo siguiente:

a. El artículo 101 viola los artículos 1o., 2o., 14, 16, 17 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el desechamiento de plano cuando la demanda resulte frívola o improcedente violenta el debido proceso, pues impide al actor regularizar su demanda, previa prevención del tribunal señalando sus omisiones para que pueda subsanarlos. La Suprema Corte ha sostenido diversos criterios⁶⁹ en el sentido de que no procede desecharse de plano una demanda, pues al respecto, debe otorgarse el derecho de audiencia y debido proceso al actor a través de la prevención o el requerimiento. Además, la doctrina ha reservado el desechamiento por frivolidad y notoria improcedencia para los recursos y/o medios de impugnación en juicio, pero no para la demanda y su contestación.

b. Por otra parte, la accionante prevé que el artículo 104 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, por impedir ampliar demanda contra otros demandados diversos a los originarios, vulnera los artículos 1o., 14, 16, 17, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, el artículo impugnado prevé que el actor, posterior a la etapa de conciliación, puede ratificar o incluso ampliar su demanda, pero no puede ampliarla contra personas distintas a las señaladas en el escrito inicial de demanda. La posibilidad de ampliar la demanda debe entenderse en su totalidad, en virtud de que, en esa etapa, la fase de arbitraje no ha iniciado. Por tanto, impedir su ampliación contra nuevos demandados contraviene el derecho de audiencia, debido proceso, tutela judicial efectiva y recurso ágil y sencillo.

⁶⁹ "PROPIEDAD INDUSTRIAL. EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY RELATIVA, QUE PREVÉ EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LAS SOLICITUDES O PROMOCIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL POR NO ACOMPAÑAR EL COMPROBANTE DE PAGO DE LA TARIFA CORRESPONDIENTE, SIN PREVIO REQUERIMIENTO PARA SU REGULARIZACIÓN, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.". Novena Época. Registro: 175026. Instancia: Pleno. Tesis P./J. 61/2006 «y *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 8».



Este Pleno advierte que resultan infundados los argumentos esgrimidos por las siguientes razones.

Ante todo, cabe señalar que, de acuerdo con los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta Corte ha señalado que se reconoce el derecho de acceso a la impartición de justicia –acceso a una tutela judicial efectiva–, el cual exige que quienes tengan necesidad de que se les administre justicia la reciban por órganos jurisdiccionales permanentes, creados con antelación al conflicto, sin más condición que las formalidades necesarias, razonables y proporcionales al caso para lograr su trámite y resolución, lo que constriñe a los órganos legislativos a no obstaculizar ese derecho, pero igualmente les faculta para establecer requisitos y formalidades esenciales para el desarrollo de todo proceso, los cuales deberán ser interpretados de la manera más favorable a los justiciables.⁷⁰

En el caso, los artículos impugnados disponen:

"Artículo 101 Bis. El tribunal dictará acuerdo admitiendo la demanda si procediere conforme a derecho.

⁷⁰ Tesis: 1a. CCXCIV/2014 (10a.), de rubro y texto: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL LEGISLADOR NO DEBE ESTABLECER NORMAS QUE, POR SU RIGORISMO O FORMALISMO EXCESIVO, REVELEN UNA DESPROPORCIÓN ENTRE LOS FINES DE LAS FORMALIDADES Y LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY PARA PRESERVAR LA CORRECTA Y FUNCIONAL ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Si bien es cierto que los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos gozan de un margen de apreciación para articular la tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también lo es que los requisitos y las formalidades establecidos en sede legislativa deben ser proporcionales al fin u objetivo perseguido, esto es, no deben lesionar la sustancia de ese derecho. Así, en el acceso a la jurisdicción se prohíbe al legislador no sólo la arbitrariedad e irrazonabilidad, sino también el establecimiento de normas que, por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón, revelen una desproporción entre los fines que aquellas formalidades y requisitos previstos en la ley preservan para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, frente a los intereses que sacrifican." «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, con número de registro digital: 2007062».



"En caso de existir alguna irregularidad en el escrito de demanda, señalará los defectos u omisiones en que se haya incurrido y prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días hábiles.

"La demanda se desechará de plano cuando sea notoriamente frívola o improcedente.

"Si de la demanda, resulta a juicio del tribunal, su incompetencia la declarará de oficio o a petición de parte."

"Artículo 104. En el caso de no lograrse el arreglo conciliatorio, el tribunal, tendrá a las partes como inconformes y concederá el uso de la palabra al reclamante o a su representante legal para que ratifique, rectifique o amplíe su escrito inicial de demanda, en cuya ampliación sólo podrá aportar nuevos datos respecto a los hechos o incluir mayores prestaciones, sin poder demandar en ese acto a quien no haya incluido en su escrito inicial. Se concederá a las partes el derecho a la réplica y contrarréplica.

"En seguida se abrirá el periodo de ofrecimiento y admisión de pruebas; el tribunal recibirá y calificará las mismas, admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulten notoriamente improcedentes, contrarias a la ley y a las buenas costumbres o que no tengan relación con la litis. Acto continuo, señalará el orden de su desahogo, primero, las del actor y después las del demandado en la forma y términos que el tribunal estime oportuno tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento."

En cuanto a la posibilidad de que se deseche la demanda por **notoriamente** frívola e improcedente, basta con retomar lo ya dicho en el sentido de que tal medida legislativa sólo opera tratándose de demandas cuya simple lectura permita advertir en forma absolutamente clara la certeza y plena convicción de que la admisión o acogimiento de lo pedido no dará lugar a una decisión diferente de la que pueda tomarse desde luego.

Asimismo, el propio artículo 101 Bis impugnado prevé la oportunidad de que ante alguna irregularidad en el escrito de demanda el tribunal señalará los defectos u omisiones en que se haya incurrido y prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días hábiles.



Luego, no se vulnera la tutela judicial efectiva por facultar al tribunal para desechar demandas cuando, de su simple lectura, se desprenda que son frívolas e improcedentes, pues ello no se traduce en una atribución arbitraria, sino en un ejercicio racional para la cual los tribunales cuentan con diversos criterios que les permiten identificar cuándo están ante dichos supuestos, además que la norma general sí ordena que, en su caso, se acuerde lo relativo para subsanar meras irregularidades u oscuridad en el escrito inicial de demanda.

Por lo que se refiere al planteamiento de invalidez del artículo 104, al no permitir la ampliación de la demanda con personas que no hubieren sido incluidos en el escrito inicial, también resulta infundado, porque esta previsión se da cuando no se ha logrado la conciliación y, por tanto, se continuará con un procedimiento jurisdiccional, precisamente con quienes intervinieron primero, sin que se lograra conciliar entre quienes han intervenido; de manera que, al haberse concluido con la etapa de conciliación no es dable regresar a ella ante el llamamiento de un demandado diverso al señalado inicialmente, siendo ésta la lógica con la que se concibe la norma impugnada.

Además, si bien la ampliación de la demanda tiene por objeto que en un solo juicio se resuelvan las pretensiones que estén vinculadas, en aras de una justicia pronta, lo cierto es que, de cualquier modo, el demandante tiene la oportunidad de promover un nuevo juicio laboral en contra de otras personas que no hubiere designado en la demanda inicial.

Es aplicable al caso, en cuanto al criterio medular que contiene, la tesis de rubro y texto siguientes:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD PROCESAL DE LA AMPLIACION DE DEMANDA EN UN JUICIO LABORAL BUROCRATICO. Si bien la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no prevé expresamente la figura de la ampliación de la demanda, ésta puede desprenderse de la existencia del derecho que la Constitución otorga al trabajador para ejercitar acciones jurisdiccionales, pues basta tomar en consideración que la ampliación participa de los elementos esenciales de la demanda, puesto que al igual que ésta es un acto jurídico por virtud del cual se ejercita una acción. Consecuentemente, **la posibilidad legal de que el actor en**



un procedimiento burocrático pueda perfeccionar, delimitar, precisar o extender las pretensiones o hechos que reclamó mediante su escrito inicial de demanda original, es acorde con el sistema jurídico establecido; sin que esto signifique que en las hipótesis en que no proceda la ampliación, el trabajador esté imposibilitado para plantear, en una nueva demanda, las pretensiones omitidas, ya que la procedencia de las acciones no tienen más límite que lo establecido en la Constitución y en la ley correspondiente. Ahora bien, atendiendo al sistema mixto que contempla el procedimiento burocrático (que comprende dos etapas: la escrita y la oral), no pueden aplicarse válidamente a éste las reglas relativas de la Ley Federal del Trabajo de manera supletoria, para determinar la oportunidad en que pueda formularse la ampliación a la demanda respectiva; por ello, se infiere del propio procedimiento que la oportunidad para realizarla se da durante la etapa escrita y hasta el momento en que la demandada conteste la demanda o se venza el término para la contestación, ya que es en ese momento procesal en que se cierra la litis; no pudiendo plantearse con posterioridad nuevas acciones al cierre de este momento procesal; admitiéndose la ampliación en los términos apuntados resulta lógico que deberá correrse traslado para que se conteste la ampliación."⁷¹

DÉCIMO CUARTO.—**Efectos.** Conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben precisarse los efectos de la invalidez decretada.

Así, la invalidez de los artículos 5o., fracción I, en la porción normativa: "**el fiscal regional y especial**"; y fracción V, en la porción normativa: "**comandante de policía, policías preventivos y de tránsito,**" y 6o., primer párrafo, en la porción normativa que dice: "**de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo**", de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

⁷¹ Novena Época. Registro: 200753. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, agosto de 1995, materia laboral, tesis 2a./J. 35/95, página 248.



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 del artículo 41, párrafo primero, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 561, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 5o., fracciones I, en su porción normativa: "el oficial del Registro Civil", y III, en su porción normativa: "los Asesores y secretarios particulares; y, los secretarios auxiliares", 6, párrafo segundo, 10, 41, párrafos tercero y cuarto, 92, en su porción normativa: "y disfrutará de los emolumentos que fije el Presupuesto de Egresos del Estado", 93, párrafo penúltimo, en su porción normativa: "tener treinta años cumplidos", 101 Bis, párrafo tercero, y 104, párrafo primero, en su porción normativa: "sin poder demandar en ese acto a quien no haya incluido en su escrito inicial", de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformados y adicionados, respectivamente, mediante Decreto Número 561, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho, en términos de los considerandos séptimo, subtemas 1.2 y 1.3, octavo, subtema 2.2, noveno, décimo, décimo segundo y décimo tercero de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 5o., fracciones I, en su porción normativa: "el fiscal regional y especial", y V, en su porción normativa: "comandante de policía, policías preventivos y de tránsito", y 6o., párrafo primero, en su porción normativa: "de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo", de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformados mediante Decreto Número 561, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, de conformidad con los considerandos séptimo, subtema 1.1, octavo, subtema 2.1 y décimo cuarto de esta determinación.



QUINTO.—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 medios electrónicos y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de los temas planteados en la acción.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades en cuanto a los artículos 5o., fracciones I, III y IV, en sus porciones normativas relativas al oficial del Registro Civil, asesores, secretarios particulares y secretarios auxiliares, así como policías preventivos y de tránsito, 6o., párrafo primero, y 92 y apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo



primero, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, ya que fija como máximo el pago de doce meses de salarios caídos en caso de despido injustificado, así como, prevé la sanción para abogados, litigantes o representantes que actúen de forma notoriamente improcedente", en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 41, párrafo primero, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante Decreto Número 561, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron a favor. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

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

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, subtema 1.2, denominado "Designación del oficial del Registro Civil como trabajador de confianza dentro del Poder Ejecutivo el Estado", consistente en reconocer la validez del artículo 5o., fracción I, en su porción normativa: "el oficial del Registro Civil", de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante Decreto Número 561, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho.



Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos séptimo, relativo al estudio de fondo, en sus temas 1, subtema 1.3, denominado "Establecimiento como trabajadores de confianza de los asesores, secretarios auxiliares y particulares del Poder Judicial", décimo primero, tema 5, denominado "Inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, ya que fija como máximo el pago de doce meses de salarios caídos en caso de despido injustificado, así como, prevé la sanción para abogados, litigantes o representantes que actúen de forma notoriamente improcedente", en su parte segunda, décimo segundo, tema 6, denominado "Inconstitucionalidad del artículo 92 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios", y décimo tercero, tema 7, denominado "Inconstitucionalidad del artículo 101 Bis de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, al prever el desechamiento de plano la demanda frívola y/o improcedente, así como, del artículo 104 de la misma ley burocrática, por impedir ampliar demanda contra otros demandados diversos a los originarios", en sus partes primera y segunda, consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 5o., fracción III, en su porción normativa "los asesores y secretarios particulares; y, los secretarios auxiliares", 41, párrafo tercero, 92, en su porción normativa: "y disfrutará de los emolumentos que fije el Presupuesto de Egresos del Estado", 101 Bis, párrafo tercero, y 104, párrafo primero, en su porción normativa: "sin poder demandar en ese acto a quien no haya incluido en su escrito inicial", de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformados y adicionado, respectivamente, mediante Decreto Número 561, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente en el referido tema 6.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente



Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Sujeción del otorgamiento de empleo de base al periodo y requisitos que no cumplen con principios de proporcionalidad y razonabilidad", consistente en reconocer la validez del artículo 6o., párrafo segundo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante Decreto Número 561, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Indebida protección de los derechos de la infancia y/o adolescencia", consistente en reconocer la validez del artículo 10 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante Decreto Número 561, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo primero, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, ya que fija como máximo el pago de doce meses de salarios caídos en caso de despido injustificado, así como, prevé la sanción para abogados, litigantes o representantes que actúen de forma notoriamente improcedente", en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 41, párrafo cuarto, de la Ley de los Trabajadores



al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante Decreto Número 561, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Piña Hernández votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de la metodología, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, subtema 2.2, consistente en reconocer la validez del artículo 93, párrafo penúltimo, en su porción normativa: "tener treinta años cumplidos", de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante Decreto Número 561, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, subtema 1.1, denominado "Establecimiento como trabajadores de confianza de fiscales regionales y especiales del Estado de Michoacán y comandante de policía, policías preventivos y de tránsito de los Municipios del propio Estado", consistente en declarar la invalidez del artículo 5o., fracciones I, en su porción normativa "el fiscal regional y especial", y V, en su porción normativa: "comandante de policía, policías preventivos y de tránsito", de la Ley de los Trabajadores



al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante Decreto Número 561, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, subtema 2.1, y décimo cuarto, relativo a los efectos, consistente, respectivamente, en declarar la invalidez del artículo 6, párrafo primero, en su porción normativa: "de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo", de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 561, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho y 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 Michoacán de Ocampo.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de julio de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 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 30 de agosto de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RELACIONADAS CON TEMAS DE DIVISIÓN DE PODERES Y ÁMBITOS DE COMPETENCIA ENTRE LA CIUDAD DE MÉXICO Y LA FEDERACIÓN CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO (LEY DE CULTURA CÍVICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

IV. JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA REGULAR ESA MATERIA, SIEMPRE Y CUANDO GARANTICEN LOS PRINCIPIOS Y BASES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY DE CULTURA CÍVICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

V. JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE. AUSENCIA DE UNA "VEDA TEMPORAL O CONDICIÓN SUSPENSIVA" PARA QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES ARMONICEN SU NORMATIVA, EN TORNO A ESA MATERIA, POR LO QUE VÁLIDAMENTE PUEDEN LEGISLAR EN TANTO NO SE EMITA LA LEY GENERAL RESPECTIVA (LEY DE CULTURA CÍVICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

VI. JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE. SU PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL INCLUYE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO SÉPTIMO



TRANSITORIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE CINCO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE.

VII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL. SE INTEGRA POR LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD, NO RETROACTIVIDAD, RESERVA DE LEY Y EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY.

VIII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE 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.

IX. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. LAS NORMAS GENERALES QUE PREVEN SANCIONES ADMINISTRATIVAS DEBEN DESCRIBIR CON SUFICIENTE PRECISIÓN LAS CONDUCTAS PROHIBIDAS Y SANCIONES APLICABLES.

X. 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.

XI. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. ANÁLISIS DE LAS ESTABLECIDAS CON MOTIVO DE VEJAR, INTIMIDAR O MALTRATAR FÍSICA O VERBALMENTE A CUALQUIER MIEMBRO DE LA SOCIEDAD (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "VERBALMENTE", DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XII. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. VALIDEZ DE LAS PREVISTAS POR GENERAR RUIDO POR CUALQUIER MEDIO QUE ATENTE NOTORIAMENTE CONTRA LA TRANQUILIDAD O REPRESENTA UN RIESGO A LA SALUD DE LAS PERSONAS, AL SER APLICABLES ÚNICAMENTE AL RUIDO DESMEDIDO, NOTABLEMENTE IRRITABLE Y CARENTE DE JUSTIFI-



CACIÓN (ARTÍCULO 27, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIII. CONTAMINACIÓN ACÚSTICA O SONORA. MARCO JURÍDICO QUE LA REGULA AL TRASCENDER A LA MATERIA DE SALUD.

XIV. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS PREVISTAS POR LLAMAR O SOLICITAR LOS SERVICIOS DE EMERGENCIA CON FINES OCIOSOS, QUE CONSTITUYAN FALSAS ALARMAS DE SINIESTROS O QUE PUEDAN PRODUCIR TEMOR O PÁNICO COLECTIVO, PROVEEN A LOS DESTINATARIOS DE LA NORMA ELEMENTOS SUFICIENTES PARA DETERMINAR CUÁNDO SU CONDUCTA PODRÍA DAR LUGAR A UN SUPUESTO ANTIJURÍDICO, SIN QUE SEA NECESARIA LA PRODUCCIÓN DE UN RESULTADO MATERIAL (ARTÍCULO 28, FRACCIÓN IX, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O QUE PUEDAN PRODUCIR" DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XV. LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DERIVA DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS.

XVI. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS PREVISTAS POR ALTERAR EL ORDEN EN LOS EVENTOS O ESPECTÁCULOS PÚBLICOS, YA SEA EN LA ENTRADA, DURANTE LOS MISMOS O A LA SALIDA AL ENCONTRARSE SUJETAS A SU ADECUADA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, SON CONSTITUCIONALES (ARTÍCULO 28, FRACCIÓN X, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ALTERAR EL ORDEN" DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XVII. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. ANÁLISIS DE LA ESTABLECIDA AL TITULAR O POSEEDOR DE LA LÍNEA TELEFÓNICA DESDE LA QUE SE HAYA REALIZADO LA LLAMADA DE SERVICIOS DE EMERGENCIA CON FINES OCIOSOS, QUE CONSTITUYAN FALSAS ALARMAS DE SINIESTROS O QUE PUEDAN PRODUCIR TEMOR O PÁNICO COLECTIVO (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN IX, EN SU PORCIÓN NORMATIVA



"LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE SE APLICARÁ AL TITULAR O POSEEDOR DE LA LÍNEA TELEFÓNICA DESDE LA QUE SE HAYA REALIZADO LA LLAMADA", DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XVIII. LIBERTADES DE EXPRESIÓN, DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. EL HECHO DE CONDICIONAR LAS MANIFESTACIONES EN ESPACIOS PÚBLICOS A UN PERMISO PREVIO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A ESOS DERECHOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIX. DETENCIÓN DE PROBABLES INFRACTORES MENORES DE EDAD. LA DETENCIÓN POR UN LAPSO MÁXIMO DE SEIS HORAS EN EL JUZGADO CÍVICO NO ES LA MÁS BREVE POSIBLE PARA GARANTIZAR LA COMPARECENCIA Y ADECUADA REPRESENTACIÓN DE AQUÉLLOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 53, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE OTORGARÁ UNA PRÓRROGA DE CUATRO HORAS. SI AL TÉRMINO DE LA PRÓRROGA NO ASISTIERA EL RESPONSABLE", DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XX. DETENCIÓN DE PROBABLES INFRACTORES MENORES DE EDAD. LA PREVISIÓN LEGAL QUE NO GARANTIZA QUE LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN LOCAL O MUNICIPAL EJERZA LA REPRESENTACIÓN COADYUVANTE DE AQUÉLLOS, TRANSGREDE EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 53, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE OTORGARÁ UNA PRÓRROGA DE CUATRO HORAS. SI AL TÉRMINO DE LA PRÓRROGA NO ASISTIERA EL RESPONSABLE", DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXI. DETENCIÓN DE PROBABLES INFRACTORES MENORES DE EDAD. FORMAS DE SU REPRESENTACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES Y ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON AQUÉLLA (COADYUVANCIA, ORIGINARIA Y EN SUPLENCIA).

XXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 28,



FRACCIÓN III, Y 53, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE OTORGARÁ UNA PRÓRROGA DE CUATRO HORAS. SI AL TÉRMINO DE LA PRÓRROGA NO ASISTIERA EL RESPONSABLE", DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 72/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 13 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 trece de abril de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 72/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, en su integridad, así como del decreto por el que se modificaron los artículos 26, 27 y 32 de la misma ley, ambos publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve.

I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. **Presentación de la demanda.** El ocho de julio de dos mil diecinueve, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los decretos publicados en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de dos mil diecinueve que se refieren a continuación:

a) El Decreto por el que se abroga la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México y se expide la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.



b) El Decreto por el que se modifican los artículos 26, 27 y 32 del Decreto por el que se expide la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México y se abroga la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, del veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete.

2. **Preceptos violados.** Se señalaron como preceptos violados los artículos 1o., 4o., 14, 16 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución Federal"); los artículos 1, 2, 9 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 3 y 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

3. **Conceptos de invalidez.** La Comisión accionante expuso los siguientes razonamientos en sus conceptos de invalidez.¹

Primero. El decreto por el cual se expidió la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque fue expedida por una autoridad que no se encuentra habilitada constitucionalmente para ello.

a) A partir de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete, el Poder Reformador facultó al Congreso Federal para emitir una ley general que previera las bases y principios que deberán observar todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, en materia de justicia cívica.²

¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 1 a 77.

² Decreto por el que se declaran reformada y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles.

"...

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

"XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y ..."



b) Esto quiere decir que, al hacer depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional a la entrada en vigor de la ley general, el ajuste y adecuación de las normas tanto federales como locales correspondientes, debe hacerse en tanto este sistema constitucional efectivamente haya entrado en vigor, y esto sólo ocurrirá hasta que la ley general³ a que se refiere el artículo séptimo transitorio tenga plena vigencia.

c) Bajo esta tesis, resulta evidente que, a pesar de que el legislador local se encuentra facultado para legislar en materia de justicia cívica, lo cierto es que esa potestad solamente podrá ser ejercida una vez que el Congreso haya emitido la ley general en la materia. Por tanto, al carecer de competencia el legislador de la Ciudad de México, y habiendo emitido la Ley de Cultura Cívica para esa entidad federativa, se constituye una vulneración al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad. Lo anterior es así, ya que todo actuar de las autoridades, incluso las legislativas, debe tener sustento constitucional, de lo contrario, se daría pauta a la plena arbitrariedad de los Poderes.

Segundo. Los artículos impugnados al imponer infracciones por vejar o maltratar física o verbalmente a una persona, producir ruidos por cualquier medio, usar el espacio público sin autorización, solicitar servicios que constituyan falsas llamadas y por alterar el orden implican una indeterminación en las conductas susceptibles de ser sancionadas, vulnerando el derecho de seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal

d) Las normas impugnadas contienen una descripción imprecisa de la conducta antijurídica y, por tanto, implican una indeterminación en las conductas susceptibles de ser sancionadas, vulnerando el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. Para ello, el argumento se estructura en dos partes; con un primer apartado exponiendo los alcances del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, y un segundo

³ Señaló al respecto, la sentencia de acción de inconstitucionalidad 58/2016, resuelto en sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 5 de septiembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, párrafo 31.



apartado, analizando las disposiciones normativas que se impugnan de forma específica, al resultar enunciados normativos que no acotan el ámbito sancionador de la autoridad.

e) El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, proscriben la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice actuaciones que le corresponden, constituyendo un límite al actuar de todo el Estado Mexicano. Ahora, este espectro de protección no se acota solamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino que estos derechos se hacen extensivos al legislador como creador de éstas, quien se encuentra obligado a encauzar el producto de su labor legislativa de acuerdo con los mandatos constitucionales, a fin de que se establezcan los elementos mínimos para que se evite incurrir en arbitrariedades.

f) Debe precisarse, entonces, que el artículo 14 constitucional, que consagra el derecho de exacta aplicación de la ley en materia punitiva, también contiene inmersa la obligación hacia el poder legislativo de emitir normas claras, precisas y exactas respecto a la conducta reprochable, así como la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, constituyéndose así un mandato de taxatividad en beneficio del destinatario de la norma. Si bien el principio de taxatividad ha sido desarrollado principalmente en el derecho penal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los principios aplicables en materia penal también lo son en materia de derecho administrativo sancionador, por lo que también se vuelve exigible en esta área del derecho que la descripción típica de las conductas reprochables no resulte vagas, imprecisas, abiertas o amplias.

2.1 Inconstitucionalidad de las normas que establecen sanciones por vejar, maltratar verbalmente y por realizar actos que puedan generar temor o pánico colectivos

g) El artículo 26, fracción I, en la porción normativa "o verbalmente", de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México⁴ no permite a las personas tener

⁴ "Artículo 26. Son infracciones contra la dignidad de las personas:
"I. Vekar, intimidar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona."



conocimiento suficiente de las conductas que podrían ser objeto de sanción en caso de exteriorizar una manifestación o idea que pudiera constituir una presunta vejación o maltrato verbal. Así, las normas controvertidas autorizan que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto sea susceptible de una sanción ante el Juez Cívico de la Ciudad de México, esto si es calificado como ofensivo o molesto para cualquier persona de la sociedad, permitiendo a la autoridad cívica competente determinar discrecionalmente las hipótesis en las cuales el sujeto es acreedor a la imposición de una sanción.

h) Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las expresiones que están excluidas de protección constitucional son aquellas absolutamente vejatorias estableciendo que, si bien la Constitución no reconoce el derecho al insulto, tampoco veda expresiones que puedan resultar indecentes o contrarias a las creencias y posturas mayoritarias.⁵ También se tiene que en el amparo directo en revisión 2255/2015 el Pleno de la Corte determinó que, si el empleo de vocablos vagos e imprecisos en las normas punitivas resultan insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que actualizan el tipo, tales enunciados normativos generan incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.

i) De lo anterior se tiene que el legislador local debió de referir de manera acotada qué es lo que debe entenderse por vejear o maltratar verbalmente a una persona, delimitando los alcances de la norma sancionadora, evitando la discreción de los operadores jurídicos al dotar de contenido a la misma.

j) Adicionalmente, el artículo 28, fracción IX, en la porción normativa "o que puedan producir",⁶ el numeral establece una sanción por hechos futuros de

⁵ Al respecto, la accionante refirió la tesis 1a. CXLIV/2013 (10a), de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, Tomo I, mayo de 2013, página 557 «con número de registro digital: 2003641», de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LAS EXPRESIONES OFENSIVAS U APROBIOSAS SON AQUELLAS QUE CONLLEVAN UN MENOSPRECIO PERSONAL O UNA VEJACIÓN INJUSTIFICADA."

⁶ "Artículo 28. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

"...



realización incierta que no tienen impacto en el mundo fáctico, siendo que, si bien la misma norma ya sanciona las conductas que tienen como resultado la producción del temor o pánico colectivos, la disposición también pretende sancionar acciones que puedan producir estas reacciones sin que lleguen efectivamente a hacerlo. En estas circunstancias, dicha norma no dota de seguridad jurídica al establecer un amplio margen de apreciación, deviniendo inconstitucional.

2.2 Inconstitucionalidad de las normas que establecen sanciones por la producción de ruidos

k) El artículo 27, fracción III de la ley de mérito,⁷ que indica como infracción contra la tranquilidad la producción de ruidos por cualquier medio que "notoriamente atenten contra la tranquilidad de las personas o representen un posible riesgo para la salud", implica necesariamente una evaluación subjetiva con un espectro de aplicación muy amplio que podría redundar en la afectación de un gran abanico de derechos como la libre manifestación de ideas, permitiendo ser utilizada incluso para reprimir una protesta social.

l) En efecto, el legislador de la Ciudad de México debió establecer parámetros objetivos que permitieran a los operadores determinar qué tipos de ruidos pueden resultar molestos o causar daño a la salud de los terceros; como, por ejemplo, una escala de decibeles para medir la potencia de los sonidos, y con base en dichos parámetros identificar objetivamente aquellos que causen las afectaciones señaladas. Al no hacerlo así, dicha norma provoca incertidumbre en los gobernados al resultar imposible conocer el objeto preciso de la prohibición.

"IX. Llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros o **que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos**, la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada; en caso de reincidencia se duplicará la sanción."

⁷ "Artículo 27. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

"...

"III. Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o represente un posible riesgo a la salud."



2.3 Inconstitucionalidad de la norma que sanciona el uso del espacio público

m) El artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México,⁸ que establece como infracción en contra de la seguridad ciudadana usar el espacio público sin contar con autorización que se requiera para ello, resulta contrario al derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, puesto que la conducta sancionable es muy amplia, ya que el uso del espacio público implica una multiplicidad de actividades que no requieren necesariamente de una autorización.

n) Así, atendiendo a la definición que de espacio público ofrece la ley impugnada,⁹ se da pauta a la discrecionalidad de la autoridad administrativa que determinará cuándo se actualiza la hipótesis legal y que deja en incertidumbre a los usuarios de dichos espacios que, por definición, son de uso común, ya que tampoco tendrán la seguridad de saber qué usos del espacio público ameritan un permiso para evitar ser sancionados.

2.4 Inconstitucionalidad de la norma que sanciona por alterar el orden

o) En un sentido similar a la anterior disposición analizada va la porción normativa "Alterar el orden" de la fracción X del artículo 28 de la ley controvertida,¹⁰ ya que constituye como infracción que las personas realicen conductas que alteren el orden, lo que tampoco permite que los sujetos tengan

⁸ "Artículo 28. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

"...

"III. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello."

⁹ La accionante citó el siguiente artículo:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XXXVIII. Espacio público: El espacio público es el conjunto de bienes de uso común destinados a la generación y fomento de la interacción social, o bien, que permitan el desarrollo de las personas."

¹⁰ "Artículo 28. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

"...

"X. Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas."



conocimiento suficiente de cuáles son las conductas que serán sancionadas por las autoridades.

p) Esto es así, dado que el concepto de "orden" es abstracto e indefinido por la norma, así como atendiendo a su mutabilidad y cambio constante desde una perspectiva social, su determinación no puede ser exclusivamente valorativa, ni atender a los criterios de un grupo, sino que debe de quedar plenamente establecida la medida y alcance de los mismos, para poder ser susceptible de construir restricciones legítimas.

q) Por tanto, la referida porción normativa, al contener un término susceptible de valoraciones subjetivas, deja al arbitrio de la autoridad la determinación de la conducta sancionable, esto en una clara contravención al principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica de las personas.

2.5 Inconstitucionalidad de la norma que sanciona a las personas que no necesariamente cometieron un ilícito

r) El artículo 28, fracción IX, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México¹¹ sanciona al titular o al poseedor de la línea telefónica desde el que se realicen llamadas o solicitudes de servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos.

s) Al respecto, es necesario tomar en cuenta el criterio adoptado por el Pleno de la Corte al resolver la contradicción de tesis 200/2013, en el que se sostuvo la obligación de interpretar el principio de presunción de inocencia de un modo sistemático a fin de realizar una mejor impartición de justicia. En ese

¹¹ "Artículo 28. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

"...

"IX. Llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos, **la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada**; en caso de reincidencia se duplicará la sanción."



sentido, se tiene que el precepto impugnado resulta efectivamente contrario a este principio, al sancionar al titular de la línea telefónica desde donde se realizó una falsa solicitud de servicios, sólo por su carácter, sin que se tenga plena seguridad de su responsabilidad.

Tercero. El artículo 53, párrafo segundo, de la ley impugnada, vulnera el principio de interés superior de la niñez y el derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, al prever la posibilidad de detener a los niños, niñas y adolescentes por el tiempo de dos hasta seis horas de forma injustificada, lo cual transgrede lo dispuesto en el artículo 37, inciso b), de la Convención de los Derechos del Niño

t) El artículo 53 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México¹² prevé la posibilidad de retener a un menor de edad por un lapso desde dos y hasta por seis horas sin contar con la debida asesoría, asistencia y representación que permita la salvaguarda del interés superior de la niñez, toda vez que se les deja durante ese plazo en estado de incertidumbre.

u) Al respecto, resulta necesario destacar el reconocimiento que el Estado Mexicano ha hecho de los derechos y principios de la niñez y adolescencia.

¹² **Artículo 53.** En caso de que la persona probable infractor (sic) sea una persona adolescente, la persona juzgadora citará a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

"En tanto acude quien custodia o tutela a la persona adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del juzgado, en la sección de personas adolescentes. Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, la persona juzgadora le nombrará un representante de la administración pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una persona defensora de oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad.

"En caso de que la persona adolescente resulte responsable, la persona juzgadora lo amonestará y le hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta. Cuando se determine la responsabilidad de una persona adolescente en la comisión de alguna de las infracciones previstas en este ordenamiento, en ningún caso se le impondrá como sanción el arresto.

"Si a consideración de la persona juzgadora, la persona adolescente se encontrara en situación de riesgo, lo enviará a las autoridades competentes a efecto de que reciba la atención correspondiente."



Conforme al artículo 4, párrafo noveno, de la Norma Fundamental;¹³ el artículo 3, numeral 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁴ y los artículos 1, fracción II, y 2, párrafos segundo y tercero, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,¹⁵ se tiene que el principio del interés superior de la niñez debe erigirse como eje central en el actuar de todas las autoridades del Estado cuando se involucren a menores de edad, volviendo imperioso el que las autoridades les aseguren y garanticen en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas que los involucren el disfrute y goce de todos sus derechos.

v) En este sentido, el principio de interés superior de los menores de edad implica que la protección de sus derechos deba realizarse por las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas. Estas consideraciones fueron recogidas dentro del criterio jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.",¹⁶ en el que se estableció un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de las medidas que pudieran afectar los intereses de los niños, niñas y adolescentes, y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una

¹³ **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 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."

¹⁴ **Artículo 3.1.** En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."

¹⁵ **Artículo 2.**

"...

"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. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera efectiva este principio rector.

"Cuando se tome una decisión se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales."

¹⁶ Tesis de Jurisprudencia P.JJ. 7/2016 del Tribunal Pleno, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 10 «con número de registro digital: 2012592».



herramienta útil y garantice el bienestar integral de los menores de edad en todo momento.

w) El Poder Legislativo de la Ciudad de México no observó los lineamientos convencionales del artículo 37, inciso b), de la Convención de los Derechos del Niño,¹⁷ en el que se advierte que la detención de menores de edad se realizará de conformidad con la ley, utilizándose únicamente como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda.

x) Primeramente, se tiene que el legislador fue omiso en tomar en cuenta el interés superior de la niñez al crear y emitir el precepto controvertido, atendiendo al desarrollo integral que debe procurar el Estado para los menores de edad, pues la norma permite, en primer término, la detención de niños, niñas y adolescentes que sean considerados infractores por un plazo, como regla general de dos horas, los cuales se podrán prorrogar por cuatro horas más.

y) Asimismo, el precepto convencional referido se ve vulnerado ya que si bien éste dicta que las detenciones se realizarán con arreglo a la ley, precisamente, se tiene que el artículo 85 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes¹⁸ –ley que, por mandato constitucional, establece los

¹⁷ Los Estados Partes velarán por que:

"...

"b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda."

¹⁸ **"Artículo 85.** En aquellos casos en que el Ministerio Público o cualquier otra autoridad, tenga conocimiento de la presunta comisión o participación de una niña o niño en un hecho que la ley señale como delito, de manera inmediata dará aviso a la Procuraduría de Protección competente.

"Niñas o niños, en ningún caso podrán ser detenidos, retenidos o privados de su libertad por la supuesta comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

"La Procuraduría de Protección, en el marco de sus atribuciones, deberá, en su caso, solicitar a la autoridad competente de manera inmediata las medidas necesarias para la protección integral, de asistencia social y en su caso, restitución de sus derechos y garantizar que niñas y niños no sean objeto de discriminación.

"Toda medida que se adopte será susceptible de revisión por órgano judicial competente en un proceso contradictorio en el que se garantice, por lo menos, el derecho a ser oído y la asistencia de un abogado especializado."



parámetros generales para garantizar el pleno goce y ejercicio de derechos humanos de los menores de edad— prevé la prohibición de retención o privación de la libertad de niños y niñas por la comisión de delitos y la subsecuente obligación de dar aviso a la Procuraduría de Protección competente de manera inmediata. Se precisa que la interpretación de esta norma general debe ser armónica y extensiva al ámbito administrativo, sobre todo, cuando se permite la retención de niñas, niños y adolescentes por la posible comisión de una falta administrativa.

z) Por último, la norma controvertida dispone que la detención es una regla general, sin establecer los casos especiales o gravosos en los que proceda la detención o retención de menores, lo cual demuestra el incumplimiento del estándar convencional que prescribe que la detención será una medida de último recurso de aplicación frente a las infracciones que pudieran cometer los menores de edad.

aa) No resulta un impedimento para todo lo anterior el hecho de que la ley controvertida no se refiera a delitos, sino a faltas administrativas, pues, al verse inmiscuida efectivamente dentro del derecho administrativo sancionador, le son aplicables los principios y máximas que rigen al derecho penal, toda vez que ambas son una manifestación del *ius puniendi* estatal.¹⁹

4. **Admisión y trámite.** Recibida la acción de inconstitucionalidad, mediante acuerdo de nueve de julio de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesta la demanda y la registró bajo el número de expediente **72/2019**, designando como instructor del asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁹ La accionante hizo referencia a dos criterios de esta Suprema Corte; la tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565 «con registro digital número: 174488», de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONTRUCCIÓN 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." y la tesis aislada 1a. XXXV/2017, de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, Libro 40, marzo de 2017, página 441, «con número de registro digital: 2013954», de título y subtítulo: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN."



5. En esa misma fecha, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México 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 a esos Poderes enviar copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, así como de los ejemplares de la Gaceta Oficial de la entidad donde conste su publicación respectiva. Por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para la formulación del pedimento correspondiente, así como a la Consejería del Gobierno Federal para que manifestara lo que a su esfera competencial convenía.

6. En relación con las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente.

7. **Informe del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México.** A través de escrito recibido el nueve de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la jefa de Gobierno de la Ciudad de México dio contestación a la demanda y expresó los siguientes razonamientos:²⁰

Sobre el primer concepto de invalidez relativo a la falta de habilitación constitucional para emitir la norma

a) La Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México no vulnera de ninguna forma los artículos 14, 16 y 73, fracción XXIX-Z, de nuestra Carta Magna, ya que dicho cuerpo normativo versa sobre *justicia cívica e itinerante* cuya facultad de regularla se encuentra conferida a cada una de las entidades federativas de forma residual, siendo así que la falta de expedición de la ley general de la materia no inhibe la posibilidad de que los Congresos de las entidades federativas legislen sobre ésta, al no existir disposición constitucional alguna que establezca la prohibición de legislar en tanto no se emita la ley general respectiva.

²⁰ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 72/2019, fojas 75 a 83.



b) Resulta inaplicable la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 58/2016, al ser casos totalmente distintos, puesto que los artículos transitorios de la reforma realizada al artículo 73, fracción XXIX-Z, de nuestra Carta Magna²¹ no establecen una mecánica transicional entre los sistemas federales y locales en la materia, ni establece como requisito *sine qua non* la emisión por parte del Congreso de la Unión de la ley general correspondiente, resultando incondicionada la facultad del Congreso Local a la expedición de dicha ley.

c) Se precisa que, a efecto de no vulnerar los derechos fundamentales de los habitantes de la Ciudad de México a través de un vacío legal que genera incertidumbre jurídica, se emitió y promulgó la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, lo anterior, dado que el Congreso de la Unión no dio cumplimiento en el término constitucional concedido para la emisión de la ley general relativa.

d) En consecuencia, cuando el Congreso de la Unión emita la ley general de la materia, las legislaciones locales se encontrarán obligadas a respetar los principios, las bases y los mecanismos de acceso a la justicia cívica que ésta establezca, esto sin que sea obstáculo para que la Legislatura Local haya legislado sobre el tema y el ejecutivo promulgado el decreto por el que se expide la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.

Sobre el segundo concepto de invalidez, relativo a la violación al principio de seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de taxatividad

e) Resulta infundado el argumento, puesto que, como ha resuelto la Primera Sala de la Suprema Corte, una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, obligando el mandato de taxatividad al legislador solamente a elaborar una

²¹ Al respecto, citó el siguiente artículo:

"Segundo: En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z de esta Constitución."



determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. Así, la taxatividad requiere que los textos legales que contienen normas que tipifican una determinada conducta únicamente describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran.

f) Adicionalmente, resulta indispensable remarcar que la aplicación del principio de taxatividad debe atenderse al contexto en el cual la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México se desenvuelve, así como a sus destinatarios, recalcando que, precisamente, la referida ley tiene como objeto establecer tan sólo reglas mínimas de comportamiento cívico que permitan garantizar la sana convivencia, el respeto a las personas, a los bienes públicos y privados, así como fomentar la cultura de la legalidad y de la paz. Asimismo, el referido ordenamiento tiene como fin favorecer la convivencia entre los habitantes, establecer la corresponsabilidad entre éstos y las autoridades; máxime que reconoce la capacidad de los habitantes de la ciudad.

g) Dicho lo anterior, 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 otros medios como la gramática, el contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma disposición, el contexto en el que se desenvuelven las normas y sus posibles destinatarios. Lo anterior se ve consolidado con el criterio jurisprudencial de la Primera Sala de la Suprema Corte "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."²²

Sobre el tercer concepto de invalidez

h) Resulta infundado el concepto de invalidez en el que la Comisión Nacional reclama que la norma impugnada "prevé la posibilidad de retener a un menor de edad por un lapso de dos y hasta por seis horas, sin contar con la debida

²² Tesis 1a. CXCII/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, Tomo I, junio 2013, página 605 «con número de registro digital: 2003897».



asesoría, asistencia y representación que permita la salvaguarda del interés superior de la niñez, toda vez que se les deja durante ese plazo en un estado de incertidumbre".

i) Lo anterior es así, dado que el legislador local sí atendió dicho principio al elaborar el artículo 53 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, ya que, contrario de lo manifestado por la accionante, tal disposición normativa no hace referencia a niños, sino a adolescentes, entendidos éstos como "las personas cuya edad se encuentran comprendidas entre los doce años cumplidos y menos de dieciocho años" de edad, asimismo, en ningún momento señala que éste será retenido de alguna forma, y, en cambio, el legislador, con el fin de proteger a un adolescente que pudiera ser probable infractor, estableció obligaciones al Juez Cívico a propósito de evitar que el adolescente se encuentre en estado de incertidumbre, pues dejarlo abandonado en una situación de aparente peligro constituye una violación grave a sus derechos fundamentales:

i) Abstenerse de desarrollar la audiencia respectiva y de dictar resolución alguna si el adolescente no cuenta con la presencia de quien detenta la custodia o tutela, legal o de hecho.

ii) Deberá citar a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, a efecto de no dejar en estado de indefensión al adolescente.

iii) Establece la obligación al Juez Cívico de cuidar del presunto infractor adolescente dentro de la oficina del juzgado a su cargo, en la sección de personas adolescentes.

iv) En caso de que quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, no asistiera, el Juez Cívico podrá nombrar a un representante de la administración pública de la Ciudad de México, quien podrá ser defensor de oficio para que lo asista y defienda.²³

²³ Al respecto, señaló atinente el criterio 1a. LXXXIII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1397, «con número de registro digital: 2008546», de título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR COMO ELEMENTO DE INTERPRETACIÓN EN EL ÁMBITO JURISPRUDENCIAL."



j) Resulta relevante referir que la adolescencia es un periodo de preparación en el que se incluyen transiciones hacia la independencia social y económica, así como la adquisición de aptitudes necesarias para establecer relaciones de adulto y asumir funciones como tal. También constituye una etapa de riesgos considerables, máxime cuando no se es completamente capaz de comprender la relación entre conducta y sus consecuencias, lo que lo hace vulnerable a la asunción de conductas de alto riesgo.

k) Por último, se resalta que la Ley de Cultura Cívica presenta sólo sanciones administrativas y no punitivas, como sí lo es la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal, la cual, en su artículo 25 Bis, sí contempla la detención preventiva del adolescente como una medida cautelar, que deberá evitarse a circunstancias excepcionales, hasta por un plazo de seis meses. Por tanto, la Ley de Cultura de la Ciudad de México, así como el decreto por el que se modificaron los artículos 26, 27 y 32 de la misma ley, no contravienen la Constitución Federal ni derecho fundamental alguno.

8. Informe del Poder Legislativo. El Poder Legislativo de la Ciudad de México, a través de la presidenta de la Mesa Directiva del H. Congreso de la Ciudad de México, por escrito recibido el diez de septiembre de dos mil diecinueve, rindió informe argumentando lo que se detalla en seguida.²⁴

a) Es cierta la existencia de la norma impugnada. De los antecedentes legislativos de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México se advierte:

- El diez de abril de dos mil diecinueve fue presentada ante el Congreso de la Ciudad de México la iniciativa con proyecto de decreto por el cual se expide la Ley de Cultura Cívica.

- Con fecha de once de abril de dos mil diecinueve, fue turnada dicha iniciativa por parte de la Mesa Directiva de las Comisiones Unidas de Adminis-

²⁴ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 72/2019, fojas 126 a 159.



tración y Procuración de Justicia y de Participación Ciudadana para su análisis y dictamen.

- El catorce de mayo de dos mil diecinueve, las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y Participación Ciudadana aprobaron el dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México y se abroga la Ley de Cultura Cívica del veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete.

- En sesión ordinaria de dieciséis de mayo de dos mil diecinueve del Congreso de la Ciudad de México, la Legislatura aprobó el dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México y se abroga la Ley de Cultura Cívica del veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete, en lo general y en lo particular. Presentado por las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y Participación Ciudadana.

- El día siete de junio de dos mil diecinueve se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el "Decreto por el que se abroga la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México y se expide la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México".

Causales de improcedencia y sobreseimiento

b) Se manifiesta que en el caso se acredita la causal de improcedencia contenida en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,²⁵ actualizándose con ello el sobreseimiento de la acción presentada contenida en la fracción II del artículo 20 de la referida ley.²⁶

²⁵ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

²⁶ **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."



c) El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para interponerla, en virtud de que se está extralimitando en sus facultades al hacer valer presuntas violaciones a la Constitución Federal relativas con temas de división de poderes y ámbitos de competencia entre la Ciudad de México y la Federación, en concreto, entre las competencias del Congreso de la Unión y del Congreso de la Ciudad de México. Circunstancias que traspasan en exceso lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, inciso g), de la Constitución Federal,²⁷ en el que prescribe que únicamente este Órgano Constitucional Autónomo está legitimado para interponer acciones de inconstitucionalidad cuando se vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

d) Así, la Comisión accionante no es un órgano encargado de vigilar en abstracto la vigencia del orden constitucional y no puede impugnar normas por posibles violaciones del texto de la Constitución Federal fuera del ámbito de los derechos humanos, cuestión que, en efecto, se encuentra en la lectura de los conceptos de invalidez en los que sostiene infundadamente que el Congreso de la Ciudad de México no cuenta con habilitación constitucional para legislar en materia de justicia cívica hasta en tanto el Congreso de la Unión emita la ley general de la materia.²⁸

²⁷ **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."

²⁸ Al respecto, estimó pertinente el criterio jurisprudencial P./J. 7/2007, «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*» Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513, «con número de registro digital: 172641», de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES



Contestación al primer concepto de invalidez

e) Resulta infundado el primer concepto de invalidez en el que se sostiene que el decreto por el cual se expidió la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, al haber sido expedido por autoridad no habilitada constitucionalmente para ello, esto en relación con el artículo 73, fracción XXXIX-Z. Lo anterior, toda vez que parte de interpretaciones incorrectas del último precepto constitucional referido y de sus alcances.

f) Es preciso señalar que el artículo constitucional referido fue objeto de reforma, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete y mediante la cual se creó una facultad concurrente, en este caso de *justicia cívica e itinerante*, donde la Federación a través del Congreso de la Unión emitirá una ley general que establecerá los principios y bases de la materia, los cuales serán objeto de adecuación normativa de las entidades federativas. Sin embargo, lo anterior no implica un límite a la competencia para expedir una ley de cultura cívica al Congreso de la Ciudad de México, ni que se supedite tal facultad al establecimiento de la ley general, pues de los transitorios de la referida reforma se establece únicamente el término de ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto mencionado para la expedición de la ley general del tema, evento que a la fecha no ha ocurrido.

g) En este sentido, no existe obligación expresa por parte del órgano de revisión constitucional que prohíba a la Ciudad de México a expedir una nueva ley de cultura cívica o en su caso ajustarla. De tal manera, como refieren los transitorios de la reforma constitucional, será hasta que se publiquen las leyes generales en la materia que las entidades federativas que se encontrarán obligadas a ajustar sus ordenamientos y no antes de tal publicación, por lo que no existe violación alguna al principio de división de poderes o transgresión directa

SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA."



a la Ley Fundamental. Lo anterior queda fortalecido con el criterio jurisprudencial del Pleno de la Corte de rubro: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES."²⁹

h) En adición, este tema ya fue abordado por sus señorías en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, de los párrafos 298 a 312, cuando se verificó la constitucionalidad del tema de justicia cívica de la Constitución Política de la Ciudad de México. Al respecto, destacan las afirmaciones de la referida resolución en las que se señala que la ley general de la materia tan sólo será un referente normativo en el que se regularán los principios y bases de justicia cívica, mas no tiene la finalidad de distribuir competencias, que tal materia en esencia es propia del ordenamiento local y, finalmente, que un examen sobre la armonía de un mecanismo emitido por la Ciudad de México en esta materia, con la facultad exclusiva del Congreso se la Unión, sólo será posible cuando se emita la misma.

Contestación al segundo concepto de invalidez

i) El segundo concepto de invalidez planteado se divide en siete apartados, siguiendo la misma metodología que la Comisión Nacional, dando contestación a cada parte en los siguientes términos.

j) En la primera parte, que el actor identifica con la letra A, infundadamente, sostiene de manera general que los artículos 26, fracción I, en la porción normativa "o verbalmente"; 27, fracción III; 28, fracciones III; IX, en las porciones normativas "o que puedan producir" y "la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada", y X, en la porción normativa "alterar el orden", de la norma impugnada contienen una descripción imprecisa de la conducta antijurídica y, por tanto, implica una

²⁹ Criterio Jurisprudencial P./J. 5/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322 «con número de registro digital: 165224».



indeterminación en las conductas susceptibles de ser sancionadas, vulnerando el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

k) Dicho concepto de invalidez se torna infundado e insuficiente, pues en ningún momento se violentaron los principios de legalidad y seguridad jurídica en su vertiente de taxatividad, además de que dicha argumentación resulta sólo enunciativa, sin demostrar su inconstitucionalidad.

l) Contrario a lo señalado por la Comisión, los artículos impugnados no son ambiguos o imprecisos, respetándose el principio de taxatividad. Resulta relevante mencionar que dicho principio no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar el tipo penal o infracción administrativa, pues tal supuesto tornaría imposible la función legislativa. El principio de taxatividad no exige que, en una sociedad compleja, plural y altamente especializada, como la de hoy en día, los tipos penales o administrativos se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas.

m) Al respecto, se recalca el contenido de la tesis jurisprudencial de la Primera Sala de la Corte de título y subtítulo: "TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SOLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE."³⁰

n) En la letra B, del segundo concepto de invalidez el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene infundadamente que es inconstitucional la norma que establece sanciones por vejar, maltratar verbalmente y por cualquier acto que pueda generar temor o pánico colectivos.

³⁰ Criterio jurisprudencial 1a./J. 24/2016 (10a.), de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, mayo de 2016, Libro 30, Tomo II, página 802 «con número de registro digital: 2011693».



o) La porción del segundo concepto de invalidez, en el que se sostiene que la porción normativa del artículo 26, fracción I, "verbalmente" no permite a las personas tener conocimiento de las conductas que podrían ser objeto de sanción, resulta infundado.

p) La expresión "maltrato verbal" no violenta el principio de taxatividad, pues en realidad lo que hace es proteger la dignidad de todos los habitantes de la Ciudad de México en su aspecto psicológico. Es claro e incluso se ha reconocido por el sistema jurídico la existencia de "maltrato verbal", que son todas las acusaciones, insultos, amenazas, críticas degradantes, órdenes agresivas que provocan a quien las recibe una alteración autocognitiva y autovalorativa que integran su autoestima o alteraciones en alguna esfera o área de la estructura psíquica de la persona.

q) El concepto de invalidez resulta infundado, al tener un fin constitucionalmente válido como es la protección de la dignidad de la persona. No se violenta el principio de taxatividad, ya que no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar el tipo penal y en este caso de justicia cívica.

r) Ahora bien, respecto al señalamiento de que la porción del artículo 28, fracción IX, de la ley impugnada, que indica "o pueda producir", es presuntamente violatoria de la Constitución, se considera también infundado.

s) Esto es así dado, que el artículo en comento se encuentra en las infracciones que protegen la seguridad ciudadana, por lo que es precisamente en este contexto en el que debe interpretarse dicha norma, pues su objetivo es evitar conductas que atenten contra la seguridad de la ciudadanía, sancionando la acción de llamar o solicitar a los servicios públicos, con diversos fines que pueden ser falsas alarmas de siniestros, producir temor o pánico colectivos o que los puedan producir, por lo que no es una norma que carezca de delimitación, sino es clara su determinación en tres hipótesis normativas.

t) En la letra C, del segundo concepto de invalidez el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, infundadamente, que



son inconstitucionales las normas que establecen sanciones por producir ruidos falsos.

u) Este argumento resulta infundado, pues el artículo 27, fracción III, de la ley impugnada busca proteger a las personas de ruidos que atenten contra la tranquilidad o representen un posible riesgo a la salud. Los ruidos excesivos pueden producir afectaciones físicas y psicológicas en las personas, de no sancionar aquellos que superan los límites máximos permisibles en la Ciudad de México, se estaría permitiendo que las personas, como consecuencia del ruido, puedan sufrir presión arterial, modificación del ritmo cardíaco, tensión muscular, agudeza de visión, dolor de cabeza, silbidos de oídos, estrés, irritabilidad, trastorno de sueño y falta de atención, síntomas que según la medicina puede producir una exposición a un ruido excesivo.

v) Por otro lado, resulta falso que las autoridades actuarán con arbitrariedad al determinar qué conductas son sancionables y cuáles no, debido a que en la Ciudad de México el Juez cívico al calificar una posible sanción deberá acatar lo que indica la "Norma Ambiental para el Distrito Federal, NADF-005-AMBT-2013, que establece las condiciones de medición y los límites máximos permisibles de emisiones sonoras, que deberán cumplir los responsables de fuentes emisoras ubicadas en el Distrito Federal". En concreto, y según el artículo 9³¹ de dicha disposición, el artículo impugnado se actualizará al rebasarse los límites máximos permisibles de emisiones sonoras que, son de sesenta y cinco decibeles durante el día y sesenta y dos en el horario nocturno.

³¹ **"9. Límites máximos permisibles:**

"9.1. Los límites máximos permisibles de emisiones sonoras en el punto de referencia, NFEC, que deben cumplir las fuentes emisoras con domicilio y/o ubicadas dentro del territorio y bajo la competencia del Distrito Federal, serán:

"Horario	Límite máximo permisible
"6:00 h. a 20:00 h.	65 dB (A)
"20:00 h. a 6:00 h.	62 dB (A)

"9.2. Los límites máximos permisibles de recepción de emisiones sonoras en el punto de denuncia, NFEC, serán:

"Horario	Límite máximo permisible
"6:00 h. a 20:00 h.	63 dB (A)
"20:00 h. a 6:00 h.	60 dB (A)."



w) En la letra D del segundo concepto de invalidez el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sostiene infundadamente que es inconstitucional la norma que sanciona el uso del espacio público.

x) Tal argumento deviene infundado, ya que el artículo impugnado es muy claro en el alcance y contenido de la infracción que pretende sancionar. Resulta importante precisar que el espacio público está constituido por las calles, paseos, plazas, parques, jardines y demás lugares de encuentro de las personas, por lo que debe ser considerado un punto de convivencia que merece cuidado y preservación constante. Así, la norma impugnada resulta constitucional, toda vez busca garantizar el derecho de terceros mediante la protección y preservación del espacio público.

y) En la letra E del segundo concepto de invalidez, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene infundadamente que es inconstitucional la norma que sanciona por alterar el orden.

z) Dicho argumento resulta infundado, al partir de una mala apreciación de la ley. En realidad, dicha norma busca proteger la seguridad ciudadana –en concreto, sancionar la alteración del orden en eventos o espectáculos públicos–, término que no es de valoración subjetiva, ni se deja al arbitrio de la autoridad. Al contrario, ha sido criterio de la Suprema Corte que corresponde al juzgador examinar su presencia en cada caso concreto, perfilándose como un concepto jurídico indeterminado de imposible definición cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar que prevalezcan en el momento en que se realice la valoración.

aa) En este sentido, para darle significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de la sociedad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social; en la inteligencia de que la decisión que se tome en el caso específico no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de la sociedad, siempre buscando no obstaculizar la eficacia de los derechos de terceros y encontrándose los juzgadores obligados a fundar y motivar su resolución.



bb) En la letra F del segundo concepto de invalidez, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene infundadamente que es inconstitucional la norma que sanciona que no necesariamente cometieron un ilícito.

cc) El argumento es infundado, al partir de una mala apreciación del artículo 28, fracción IX, de la ley impugnada. Dicho artículo resulta constitucional, pues en ningún momento se violenta la presunción de inocencia del probable infractor. El hecho de que al titular de la línea se le dé inicio del procedimiento administrativo ante el Juez Cívico no conlleva que en automático se le sancione, toda vez que se debe de agotar el procedimiento contemplado en el título cuarto de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal a partir del artículo 47 que regula los derechos que tienen los probables infractores, que en su fracción II reconoce el derecho a la presunción de inocencia.³²

Contestación al tercer concepto de invalidez

dd) Parte de una mala interpretación de la norma –y, por consecuencia resulta infundado– el concepto de invalidez que señala que el artículo 53, párrafo segundo, de la ley impugnada vulnera el principio de interés superior de la niñez y el derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, al proveer la posibilidad de detener a los niños y niñas y adolescentes por el tiempo de dos hasta seis horas de forma injustificada.

ee) Primeramente, es clara la prohibición del arresto como sanción para una persona adolescente, a los que únicamente se les amonestará y se les hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta. A su vez, es de resaltar cómo en el último párrafo del artículo 53 de la ley impugnada faculta el Juez cívico para enviar de inmediato ante las autoridades competentes al adolescente que se encuentre en situación de riesgo, para que reciba la atención correspondiente, quedando garantizada su integridad, salud e integridad física.

³² **Artículo 47.** Las personas probables infractoras (sic) tienen derecho a:

"...

"II. Que se reconozca su derecho a la presunción de inocencia."



ff) Contrario a lo que sostiene la parte actora, con base en el respeto al interés superior del menor y la presunción de inocencia, se previó que los menores fueran representados por quienes, de acuerdo con la ley, ejerzan sobre ellos la patria potestad o tutela, esto en clara consonancia con los artículos 4, fracción XXXI, y 85, fracción IX, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México;³³ de ahí la necesidad de citar a los representantes de éstos.

gg) Es relevante señalar que en ningún momento se le afecta algún derecho al adolescente durante el tiempo que espera la comparecencia de quien ejerce su patria potestad o tutela, puesto que el mismo se encuentra en un lugar aparte de las demás personas, identificado como la sección de personas adolescentes, tal y como lo expresa el artículo 114 de la norma impugnada.³⁴

hh) Sobre estas condiciones, se precisa que la medida legislativa contenida en el artículo impugnado resulta constitucional, pues tal logra pasar un escrutinio estricto en favor de los derechos de los adolescentes. Primeramente, se tiene que el tiempo en espera de que acuda quien ejerce la patria potestad o tutela del adolescente para iniciar el procedimiento cumple con una finalidad imperiosa

³³ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XXXII. Representación originaria: La representación de niñas, niños y adolescentes a cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y demás disposiciones aplicables."

Artículo 85. Las autoridades y los órganos políticos administrativos, que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños y adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligados a observar, cuando menos:

"...

"IX. Garantizar el acompañamiento de quién ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo su disposición judicial en contrario."

³⁴ **Artículo 114.** Los juzgados contarán con los espacios físicos siguientes:

"I. Sala de audiencias;

"II. Sección de recuperación de personas en estado de ebriedad o intoxicación;

"III. Sección de personas adolescentes;

"IV. Sección médica; y,

"V. Área de seguridad.

"Las secciones a que se refieren las fracciones II, III y V contarán con departamentos separados para hombres y mujeres."



desde el punto constitucional, pues tal condición garantiza la presunción de inocencia y los demás derechos de que disfruta el adolescente.

ii) En este sentido, se considera que la medida legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, pues el tiempo máximo de seis horas es para garantizar que el adolescente esté debidamente representado ante el Juez cívico.

jj) Por último, tal medida resulta la menos restrictiva, esto al mostrarse como la más idónea, además de que en ningún momento se le afectan sus derechos al adolescente, ya que, durante seis horas, máximo, está garantizando su derecho a la alimentación, salud y desarrollo integral.

kk) En conclusión, la medida legislativa busca proteger los derechos de los adolescentes para que sean legalmente representados, por lo que debe desestimarse y declararse infundado el tercer concepto de invalidez planteado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

9. Por acuerdo de diez de septiembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad rindiendo los informes solicitados. Además, se corrió traslado con los mismos a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. Asimismo, concedió el plazo a las partes para que, dentro de los cinco días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del presente acuerdo, formulen alegatos por escrito.

10. **Cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de primero de octubre de dos mil diecinueve,³⁵ el Ministro instructor agregó al expediente los escritos presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal por parte de la directora general de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México³⁶ así como de los delegados del Poder Legislativo de la entidad³⁷

³⁵ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 72/2019, foja 344.

³⁶ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 72/2019, fojas 326 a 328.

³⁷ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 72/2019, fojas 329 a 333.



y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,³⁸ en los que se formulaban alegatos.³⁹ Al haber transcurrido el plazo de cinco días hábiles concedido a las partes para la formulación de alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.⁴⁰

II. Competencia

11. 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 falta de competencia constitucional de la Asamblea Legislativa para emitir Ley de Justicia Cívica de la Ciudad de México así como la inconstitucionalidad de otras disposiciones de ese cuerpo normativo por ser contrarios a la seguridad jurídica.

III. Precisión de la norma reclamada

12. Haciendo un análisis de la demanda presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta Suprema Corte considera que la materia del presente asunto se circunscribe a verificar la validez de la Ley de Cultura Cívica en su integridad –lo que incluye el Decreto por el que se modificaron los artículos 26, 27 y 32 de la misma ley– publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve.

13. En lo particular, se impugna lo siguiente:

a) Artículo 26, fracción I, en la porción normativa "*o verbalmente*".

b) Artículo 27, fracción III, que establece como infracción contra la tranquilidad de las personas producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o represente un posible riesgo a la salud.

³⁸ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 72/2019, fojas 334 a 343.

³⁹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 72/2019, fojas 326 a 343.

⁴⁰ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 72/2019, fojas 326 a 344.



c) Artículo 28, fracción III, que dispone como infracción contra la seguridad ciudadana usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello.

d) Artículo 28, fracción IX, que dispone como infracciones contra la seguridad ciudadana el llamar o solicitar los servicios de emergencia en las porciones normativas "*o que puedan producir*" temor o pánico colectivo, así como "*la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada*".

e) Artículo 28, fracción X, que establece infracciones contra la seguridad ciudadana, en la porción normativa "*alterar el orden*".

f) Artículo 53, segundo párrafo, en la porción "*si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, la persona juzgadora le nombrará un representante de la administración pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una persona defensora de oficio, después de lo cual se determinará su responsabilidad*".

14. Por ende, el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad se circunscribe a que se analice, por un lado, si la Legislatura Local tenía competencia para emitir dicha ley conforme a la fracción XXIX-Z del artículo 73 constitucional y sus transitorios.

15. En su caso, determinada la competencia de la Legislatura Local, se procedería a estudiar en lo particular los artículos impugnados.

IV. Oportunidad

16. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴¹ (de ahora en adelante

⁴¹ "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean



"ley reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, 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.⁴²

17. En ese tenor, este Tribunal Pleno estima que, en el caso, se cumple con este requisito procesal. Ello, pues se combate la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, así como el decreto por el que se modificaron los artículos 26, 27 y 32 de la misma ley, ambos publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve.

18. Dado que el plazo para cuestionarlo corrió del sábado ocho de junio al domingo siete de julio de dos mil diecinueve, 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 Judicial y Corres-

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."

⁴² Guarda aplicación el criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 5/2004 y su acumulada 7/2004, aprobada 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 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 aquélla. 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."



pondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes ocho de julio de dos mil diecinueve; esto es, el primer día hábil siguiente, tomando en consideración que el último día del plazo era domingo, considerado inhábil.

V. Legitimación

19. 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 o de las entidades federativas,⁴³ actuando a través de su legítimo representante.

20. El escrito fue interpuesto por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional. Este cargo se acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que, en sesión de trece de noviembre de dos mil catorce, la citada Cámara lo eligió presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprendía del trece de noviembre de dos mil catorce al catorce de noviembre del dos mil diecinueve. A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴⁴ y 18 de su reglamento interno⁴⁵

⁴³ **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."

⁴⁴ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."

⁴⁵ **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."



establecen que la representación de la mencionada institución corresponde a su presidente.

21. El Congreso de la Ciudad de México alegó la falta de legitimación de la Comisión para interponer la presente acción de inconstitucionalidad, al considerar que se está extralimitando en sus facultades, toda vez que está haciendo valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que tienen que ver con temas de división de poderes y ámbitos de competencia entre la Ciudad de México y la Federación. Si bien el órgano constitucional está legitimado para interponer este mecanismo de defensa cuando se vulneren los derechos humanos, sólo puede impugnar cierto tipo de normas en atención a su contenido material o, en su caso, impugnar normas por violar sólo determinados artículos constitucionales.

22. No obstante, este Pleno advierte que la Comisión accionante sí impugnó la presente ley, pues estima que ciertos artículos resultan violatorios del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, defensa adecuada, presunción de inocencia e interés superior del menor, todo lo que implica la posibilidad de que se violen derechos humanos.

23. Mientras que la cuestión competencial resulta un tema de pronunciamiento previo y necesario que, si bien lo hace valer la Comisión, debe ser revisado oficiosamente.

24. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la demanda fue promovida por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por su debido representante.

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

25. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, por lo que resulta necesario examinar las causales de sobreseimiento planteadas por las autoridades responsables.

26. En el caso, únicamente se hizo valer por parte del Congreso Local la causal de improcedencia relativa a la falta de legitimación de la Comisión accio-



nante, misma que ya fue estudiada y desestimada en el apartado anterior, al sostener la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

27. Este tribunal no advierte de oficio que se actualice alguna causal de improcedencia o sobreseimiento; entonces, al no existir impedimento procesal para el análisis del fondo de la acción, se procede al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión accionante.

VII. Estudio de fondo

28. El presente caso se dividirá en cinco apartados. En el primero, que resulta además de estudio preferente, se determina la facultad del Congreso Local para emitir la legislación impugnada.

29. En consecuencia, se procede al estudio, conforme a los conceptos de invalidez planteados por la Comisión accionante, de los artículos 26, fracción I; 27, fracción III; 28, fracciones IX y X, donde se alega la inconstitucionalidad de las disposiciones o porciones normativas, por ser contrarias al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. Enseguida, se emitirá un pronunciamiento sobre la validez o invalidez del artículo 28, fracción X, a la luz del principio de presunción de inocencia. Posteriormente, se analizará la fracción III del artículo 28 conforme a los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación. Finalmente, se emitirá un pronunciamiento relativo al artículo 53, que prevé la posibilidad de retener a un adolescente por hasta seis horas, lo cual será estudiado a la luz del interés superior de la infancia.

30. Todo ello bajo el siguiente esquema:

<p>1. La competencia del legislador local para regular la justicia cívica e itinerante</p>	<p>"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>" ...</p> <p>"XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y ..."</p>
--	--



2. El principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en materia administrativa

2.1 Artículo 26, fracción I, en su porción normativa " <i>vejar ... o maltratar ... verbalmente</i> "	"Artículo 26. Son infracciones contra la dignidad de las personas: "I. Vejar, intimidar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona."
2.2 Artículo 27, fracción III.	"Artículo 27. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas: " ... "III. Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o represente un posible riesgo a la salud."
2.3 Artículo 28, fracción IX, en su porción normativa " <i>o que puedan producir</i> "	"Artículo 28. Son infracciones contra la seguridad ciudadana: " ... "IX. Llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos, la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada; en caso de reincidencia se duplicará la sanción."
2.4 Artículo 28, fracción X, en su porción normativa " <i>alterar el orden</i> "	"Artículo 28. Son infracciones contra la seguridad ciudadana: " ... "X. Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas."
3. Artículo 28, fracción IX, y el principio de presunción de inocencia	"Artículo 28. Son infracciones contra la seguridad ciudadana: " ...



	<p>"IX. Llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos, la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada; en caso de reincidencia se duplicará la sanción."</p>
<p>4. Artículo 28, fracción III, y los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación</p>	<p>"Artículo 28. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:</p> <p>"...</p> <p>"III. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello."</p>
<p>5. Artículo 53, párrafo segundo, y el interés superior del menor</p>	<p>"Artículo 53. En caso de que la persona probable infractor sea una persona adolescente, la persona juzgadora citará a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.</p> <p>"En tanto acude quien custodia o tutela a la persona adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del juzgado, en la sección de personas adolescentes. Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, la persona juzgadora le nombrará un representante de la administración pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una persona defensora de oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad."</p>

1. Competencia del legislador local para regular la justicia cívica e itinerante

31. La Comisión Nacional accionante alegó la falta de competencia del Congreso Local para regular lo relacionado con la justicia cívica e itinerante.

32. El ejecutivo sostuvo que cada una de las entidades federativas cuenta con facultad para regular esa materia y no existe disposición constitucional que



establezca la prohibición de legislar mientras no se emita la ley general. Una vez que el Congreso de la Unión emita la ley general en la materia, las legislaciones locales se encontrarán obligadas a respetar los principios, las bases y los mecanismos de acceso a la justicia cívica que se establezcan.

33. El Congreso Local alegó que con la reforma constitucional del artículo 73, fracción XXIX-Z, se creó una facultad concurrente, en este caso de justicia cívica e itinerante, donde la Federación a través del Congreso de la Unión emitirá una ley general que establecerá los principios y bases de la materia, los cuales serán objeto de adecuación normativa de las entidades federativas. Sin embargo, lo anterior no implica un límite a la competencia para expedir una ley de cultura cívica al Congreso de la Ciudad de México, ni que se supedite tal facultad al establecimiento de la ley general, pues de los transitorios de la referida reforma se establece únicamente el término de ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto mencionado para la expedición de la ley general del tema, evento que a la fecha no ha ocurrido.

34. Este Tribunal Pleno estima infundado el argumento de la Comisión accionante y, siguiendo lo sostenido al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018,⁴⁶ considera que la Legislatura Local de la Ciudad de México sí cuenta con la facultad de emitir la ley en materia de justicia cívica e itinerante.⁴⁷ Iguales consideraciones fueron sostenidas al resolver la acción de inconstitucionalidad 70/2019.⁴⁸

35. El decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete adicionó la fracción XXIX del artículo 73 para facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de justicia cívica e itinerante.

⁴⁶ Fallada el 18 de junio de 2020 por el Tribunal Pleno bajo la ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá.

⁴⁷ El apartado "A. Competencia legislativa en materia de justicia cívica e itinerante" se votó en sesión de 11 de junio de 2020 por unanimidad de once votos a favor de la propuesta modificada; el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anuncia voto concurrente; el Ministro Franco González Salas reserva su derecho a formular voto concurrente, al igual que el Ministro Aguilar Morales, con razones adicionales; la Ministra Ríos Farjat reserva su derecho a formular voto concurrente; y el Ministro Pérez Dayán, con precisión.

⁴⁸ Fallada el 14 de enero de 2021 por el Tribunal Pleno bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.



36. Sin embargo, ello no implica que la materia de justicia cívica e itinerante haya quedado reservada al orden federal. Tampoco significa que la ley general pueda, válidamente, distribuir competencias excluyendo a las entidades federativas de legislar en la materia.

37. El régimen transitorio establecido en la reforma constitucional no prohíbe al Congreso Local emitir su propia regulación mientras no se emita la ley general en la materia.

38. De los artículos transitorios se advierte lo siguiente:⁴⁹

a) El decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (seis de febrero de dos mil diecisiete).

b) Dentro de los siguientes ciento ochenta días naturales a la entrada en vigor del decreto, el Congreso de la Unión debía expedir la ley general en materia de justicia cívica e itinerante (ese plazo corrió del siete de febrero al cinco de agosto de dos mil diecisiete).

c) La ley general en la materia debía prever, al menos: i) los principios a los que tendrían que sujetarse las autoridades para que la justicia cívica e itinerante

⁴⁹ **"Transitorios**

"Primero.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo.—En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z de esta Constitución.

"...

"Séptimo.—La ley general en materia de justicia cívica e itinerante a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Z de esta Constitución deberá considerar, al menos lo siguiente:

"a) Los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos;

"b) Las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y

"c) Los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley.

"Las Legislaturas de las entidades federativas proveerán de los recursos necesarios para cumplir con lo dispuesto en el presente artículo transitorio."



fuera accesible y disponible a los ciudadanos; ii) las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas; iii) los mecanismos de acceso a la justicia cívica en las entidades federativas; iv) la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos en la ley.

39. Si bien el Congreso de la Unión está facultado para establecer las bases, principios y mecanismos de acceso de justicia cívica e itinerante, lo cierto es que la facultad para legislar no quedó federalizada, por lo que sigue siendo originaria para las entidades federativas.

40. De los artículos transitorios, se hace evidente que las Legislaturas de los Estados no están impedidas para legislar. Tampoco se estableció una veda temporal para el legislador local en tanto el Congreso de la Unión emitiera la ley general. Por tanto, no es posible considerar a las entidades federativas incompetentes para legislar en la materia.

41. A mayor abundamiento, este Tribunal Pleno reitera que esta materia es facultad originaria del orden local, tal como se expuso al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, fallada el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, donde se estudió la Constitución de la Ciudad de México. Se dijo que la justicia cívica era, en esencia, una materia propia del orden normativo local, pues su finalidad se constriñe a establecer procesos que permitan la sustanciación pronta y eficaz de aquellos conflictos que afectan la convivencia cotidiana de las personas.

42. Si bien la Constitución de la Ciudad de México fue emitida antes de la reforma constitucional de cinco de febrero de dos mil diecisiete, lo cierto es que este Tribunal Pleno concluyó que no resultaba inconstitucional ya que el artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución Federal, cuando habla de principios y bases, debía entenderse como aquellos que rigen de manera general la implementación del sistema de justicia cívica, materia que originalmente corresponde al ámbito local y en ningún sentido implica una distribución competencial en la materia.

43. Al resultar infundado el concepto de invalidez, se concluye que la Legislatura Local sí tiene competencia para emitir la Ley de Cultura Cívica de la



Ciudad de México. En el entendido de que, una vez que el Congreso de la Unión emita la ley general en la materia, los ordenamientos locales deberán ajustarse a lo que disponga.

2. El principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en materia administrativa

44. El artículo 14 de la Constitución dispone:

"A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

45. Además, la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala:

"Artículo 9. Principio de legalidad y de retroactividad

"Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

46. El principio de legalidad se establece como un límite a la libertad de configuración del legislador en materia penal, el cual aplica de manera estricta.



Este principio tiene una vertiente o subprincipio de taxatividad que prohíbe la imposición de delitos y penas indeterminadas (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*). Además, el principio de legalidad se integra también por el de no retroactividad (*nullum crimen, nulla poena sine lege previa*), así como por el de reserva de ley (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*).

47. Respecto al principio de legalidad penal, la Corte Interamericana ha señalado que la elaboración de los tipos penales supone 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. 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.⁵⁰

48. El mandato de taxatividad exige describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas. Su finalidad es preservar los principios de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma. Se exige al legislador la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable y de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito. Se debe reducir la vaguedad de los conceptos utilizados y preferiblemente optar por el uso de términos descriptivos y no valorativos.

49. La precisión de las disposiciones es una cuestión de grado.⁵¹ Lo que se busca no es validar las normas sólo si se detecta la certeza absoluta de los

⁵⁰ Corte IDH, Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú Sentencia de 25 de noviembre de 2004 (Fondo Reparaciones y Costas), párr. 125.

⁵¹ Al respecto, señala Víctor Ferreres: "Ahora bien ... la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinidad de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar que la imprecisión deja de ser «tolerable» y pasa a ser «excesiva» ... Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: a) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerará que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), *aunque se presenten algunos casos dudosos*. 2) Si, por



mensajes del legislador, ya que ello resulta imposible, sino que el grado de imprecisión sea razonable. Es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro para reconocer su validez, por estimarse que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido, dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.⁵²

el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a ningún caso, *aunque se trate de un caso claro.*" Véase, Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*. página 120.

⁵² En este mismo sentido, la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio aislado: "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. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.". Tesis número 1a. CXCI/2011, Emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, página 1094 «con número de registro digital: 160794». Amparo en revisión 448/2010. 13 de julio de 2011. Mayoría de



50. Sin embargo, el otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal, que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber a ciencia cierta cómo actuar frente a la nueva norma. La certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

51. El mandato de la taxatividad pretende alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores contornos de determinación. Es decir, 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.

52. Para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión, no debe tenerse en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir a la gramática o relacionarla con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha ido más allá al considerar imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

53. Entonces, la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

54. El Tribunal Pleno ha sostenido esas consideraciones al fallar, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 100/2016,⁵³ 23/2017,⁵⁴ 137/2017,⁵⁵ 51/2018,⁵⁶ 88/2016⁵⁷ 29/2011,⁵⁸ 11/2013,⁵⁹ 9/2014⁶⁰ y 95/2014.⁶¹

cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

⁵³ Resuelta en sesión de diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Minis-



tros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones del párrafo ochenta y siete y por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 122, en su porción normativa "*o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad, cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte*", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 25822/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el once de octubre de dos mil dieciséis. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. Párrafos 35 a 61.

⁵⁴ Resuelta en sesión de siete de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora. Encargado del engrose Ministro José Fernando Franco González Salas. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 224, fracción X, párrafos segundo, en su porción normativa "y otros", y tercero, en su porción normativa "así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el ocho de marzo de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Párrafos 46 a 58.

⁵⁵ Resuelta en sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebollo. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones diversas, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 256, párrafos segundo, tercero y cuarto, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado y adicionado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el primero de septiembre de dos mil diecisiete. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Páginas 17 a 27.

⁵⁶ Resuelta en sesión de veintidós de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. **En relación con los puntos resolutivos segundo y tercero** se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 357, fracción II y párrafos penúltimo y último, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí y, en vía de consecuencia, la de los artículos 143, fracción I, en su porción normativa: "***o, que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 de este código***", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, y 72, fracción X, en su porción normativa "***o que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí***", de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí. Los Ministros Piña Hernández y Pérez Dayán votaron parcialmente en contra, al estimar que solamente resulta inválido el artículo 357, fracción II y párrafos penúltimo y último, en su porción normativa "***Para los efectos de la fracción II de este artículo***", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente. Páginas 15 a 19.



55. Además, este Alto Tribunal ha sostenido su criterio jurisprudencial respecto a la posibilidad de aplicar principios penales en el marco del derecho administrativo sancionador, realizando ciertas modulaciones, ya que participa del derecho punitivo.⁶²

⁵⁷ Resuelta en sesión de veinte de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmin Esquivel Mossa. **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, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 85 Bis, párrafo segundo, en sus porciones normativas "*suspensión o*" y "*La duración de la suspensión será señalada en sentencia y comenzará conforme la fracción II del artículo 64 de este código*", del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, adicionado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciséis. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. Páginas 11 a 15.

⁵⁸ Resuelta en sesión de veinte de junio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. La Ministra Luna Ramos votó en contra. Páginas 50 a 52.

⁵⁹ Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil catorce, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Páginas 35 a 37.

⁶⁰ Resuelta en sesión de seis de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, por mayoría de ocho votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza con precisiones, Medina Mora I. con precisiones, Sánchez Cordero de García Villegas con precisiones, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz votaron en contra, aunque con el sentido, por incompetencia del órgano emisor; el Ministro Pardo Rebolledo votó en contra, por la validez de la norma impugnada.

⁶¹ Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por razones distintas, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

⁶² Época: Novena Época. Registro: 174488. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, materias constitucional y administrativa, tesis P./J. 99/2006, página 1565. "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. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y



56. El derecho administrativo sancionador pretende garantizar a la colectividad en general el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por leyes administrativas utilizando el *poder policía* para lograr sus objetivos.

57. En este ámbito se debe satisfacer el principio de legalidad en grado suficiente para permitir la previsión y planeación de los particulares y evitar la arbitrariedad de la autoridad. Sin embargo, no cabe exigir la aplicación del principio de reserva de ley en la misma forma exigible en la materia penal.

58. Por ejemplo, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido una amplia facultad de configuración normativa a la administración pública para establecer las sanciones y los tipos administrativos en los reglamentos, según se observa de la jurisprudencia de rubro: "ALCOHOLIMETRO. EL ARTÍCULO 102, PÁRRAFO PRIMERO DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO PARA EL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL."⁶³

normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el derecho público estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal."

"Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

"El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 99/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis."

⁶³ Tesis de jurisprudencia 117/2007 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 277 del Tomo XXVI (julio de 2007) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «con número de registro digital: 172103» de contenido: "El citado precepto reglamentario que prevé el arresto como única sanción por incurrir en los supuestos a que se refieren los



59. Asimismo, el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 41/2016 y 47/2016, analizó las sanciones que se imponían en materia de cultura física y del deporte en los estados de Morelos y Sinaloa, respectivamente.

60. Reiteró que el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal es aplicable a la materia administrativa sancionadora. Esta materia comparte principios similares con el derecho penal, ya que forman parte de un genérico *ius puniendi* del Estado, por lo que se deben garantizar los derechos fundamentales de las personas.

61. Los principios penales como el de legalidad no pueden hacerse en forma automática porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Este principio constituye un límite externo muy importante al ejercicio del *ius puniendi* que impide que se configuren infracciones o sanciones de manera libre, sino que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona.

artículos 99 y 100 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, estableciendo un mínimo de 20 horas y un máximo de 36 como límites para la imposición de dicha sanción, otorgándole el carácter de inmutable, no viola el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: 'pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas', toda vez que se ajusta a lo dispuesto en el indicado precepto constitucional, en el sentido de otorgar a la autoridad administrativa la facultad de sancionar la infracción de alguna disposición del reglamento mencionado, concretamente la circunstancia de que una persona conduzca un vehículo en estado de ebriedad o bajo la influencia de algún psicotrópico, en los grados ahí establecidos. Esto es, como el artículo 21 constitucional permite a la autoridad valorar la gravedad de la infracción y, en esa medida, imponer como sanción una multa o, en su caso, un arresto que no exceda de 36 horas, es evidente que el primer párrafo del artículo 102 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal cumple cabalmente con el espíritu del referido precepto constitucional, pues la imposición de esa sanción supone el ejercicio por parte de la autoridad administrativa de la facultad de optar por la multa o por el arresto, como lo dispone el artículo 21 constitucional. Además, la circunstancia de que el citado artículo 102 otorgue el carácter de inmutable a la sanción de arresto ahí prevista no conlleva una violación al referido precepto constitucional, merced a que, en primer lugar, la última parte del primer párrafo del artículo 21 constitucional no supone un derecho de opción a favor del infractor, sino la facultad de la autoridad administrativa de conmutar la multa por el arresto, con la finalidad de que no quede sin sanción la infracción cometida al Reglamento respectivo; y, en segundo, la autoridad administrativa puede calificar la gravedad de la infracción para determinar la sanción pertinente."



62. La materia de justicia cívica que aquí se analiza se enmarca en las sanciones administrativas, donde se ejerce una potestad punitiva como *estado policía*. Entonces, se debe satisfacer el principio de legalidad en grado suficiente para permitir la previsión y planeación de los particulares y evitar la arbitrariedad de la autoridad.

63. No obstante, este Tribunal Pleno ha considerado que, en la materia de la justicia cívica, si bien es un procedimiento en el ámbito punitivo con la intención de salvaguardar el orden público y el interés general, lo cierto es que se está frente a un grado menor de proyección en la vida de las personas sujetas a la ley.⁶⁴ La finalidad es establecer reglas mínimas de comportamiento en la población y fomentar el respeto entre las personas y hacia el patrimonio, así como procurar una convivencia armónica de la población.⁶⁵

64. Inclusive, la exposición de motivos de la reforma al artículo 73, fracción XXIX-Z, reconoció que la justicia cívica establece reglas mínimas de comportamiento y convivencia armónica. Si bien las entidades federativas ya cuentan con ordenamientos jurídicos que regulan la convivencia de las personas, no existen criterios homogéneos. En tanto que la justicia itinerante pretende acercar la justicia a las personas por lo que debe estar presente en todos los lugares del país, incluso en las comunidades más alejadas o marginadas. La justicia itinerante implica la realización de trámites, servicios administrativos y la resolución efectiva y pronta de conflictos que se presenten en determinada comunidad.⁶⁶

65. El dictamen⁶⁷ de la Cámara de Senadores destacó que la propuesta se centraba en: i) fortalecer la justicia cívica; ii) crear mecanismos que detonen la

⁶⁴ Acción de inconstitucionalidad 45/2018, y su acumulada 46/2018 fallada por el Tribunal Pleno en sesión de 18 de junio de 2020, bajo la ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá. Ver párrafo 221.

⁶⁵ Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México

"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social, regirá en la Ciudad de México y tiene por objeto:

"a) Establecer reglas mínimas de comportamiento cívico;

"b) Garantizar la sana convivencia, el respeto a las personas, los bienes públicos y privados y regular el funcionamiento de la administración pública de la Ciudad de México en su preservación. ..."

⁶⁶ Exposición de motivos. El proceso legislativo se integra de cinco iniciativas de diversas fechas. Diputados como cámara de origen. Ver iniciativa del ejecutivo de 28 de abril de 2016, Gaceta No. 4518-XXIII

⁶⁷ Dictamen de la Cámara de Senadores, 6 de diciembre de 2006. Gaceta No. LXIII/2PPO-64/67945, página 15



justicia itinerante. Reconoció la necesidad de contar con un cuerpo normativo homogéneo que establezca las reglas mínimas de comportamiento y permita a los ciudadanos resolver los conflictos de manera pacífica y evitar que crezcan y terminen en sede jurisdiccional. Además, se debe acercar la justicia a las personas a través de la justicia itinerante.

66. Por su parte, la exposición de motivos de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México refirió que la finalidad es mejorar la convivencia de quienes habitan en la Ciudad de México. Busca fomentar que las personas puedan cumplir sus sanciones mediante el trabajo voluntario a favor de la comunidad, disminuyendo las sanciones económicas y el arresto. Pretende sentar las bases de organización y funcionamiento de la cultura cívica.

67. Esos antecedentes y objetivos deben tenerse en cuenta para establecer una modulación adecuada en la materia de justicia cívica.

68. A continuación, esta sentencia se ocupará de atender las impugnaciones sobre la inconstitucionalidad de diversas normas que serán estudiadas a la luz del principio de taxatividad.

2.1 Artículo 26, fracción I, en su porción normativa "verbalmente"

"Artículo 26. Son infracciones contra la dignidad de las personas:

"...

"I. Vejar, intimidar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona."

69. Sobre esta porción normativa, la Comisión accionante alegó un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza, bajo categorías ambiguas y subjetivas, que cualquier acto de expresión de ideas sea susceptible de una sanción ante el Juez cívico. La autoridad cívica determinaría discrecionalmente las hipótesis en las cuales el sujeto incurre en una vejación o maltrato, realizando una apreciación subjetiva acerca del menoscabo sufrido por una persona que se considere agredida.

70. En el proyecto sometido a consideración del Tribunal Pleno se propuso declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada por estable-



cer un amplio margen de apreciación al Juez cívico para determinar de manera discrecional qué tipo de ofensa, injuria o falta de respeto encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción, por lo que, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación.

71. A pesar de lo anterior, la propuesta fue desestimada por no alcanzar la mayoría calificada requerida, toda vez que se expresó a su favor una mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán. Por su parte, la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

72. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de la porción normativa referida, 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.

2.2 Artículo 27, fracción III

"**Artículo 27.** Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

"...

"III. Producir o causar **ruidos** por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o represente un posible riesgo a la salud."

73. La accionante alega que las actividades propias de la manifestación de las ideas, así como la realización de cualquier tipo de actividad en el espacio público o privado, necesariamente trae aparejada la emisión de ruidos que la autoridad puede estimar como atentatorios de la tranquilidad o salud de las personas. Esta norma tiene un espectro de aplicación muy amplio que puede



redundar en la afectación de derechos como la libre manifestación de las ideas, e inclusive utilizarse para reprimir una protesta social. Sin embargo, el legislador no estableció parámetros objetivos para determinar qué tipos de ruidos resultan molestos o pueden causar daño a la salud; por ejemplo, no estableció una escala de decibeles.

74. El legislativo sostuvo la constitucionalidad de las normas que establecen sanciones por producir ruidos, ya que protege la tranquilidad de las personas. Además, se deben sancionar los ruidos excesivos que produzcan afectaciones físicas y psicológicas en las personas. De lo contrario, se estaría permitiendo que, como consecuencia del ruido, las personas puedan sufrir presión arterial, modificación del ritmo cardiaco, tensión muscular, agudeza de visión, dolor de cabeza, etcétera.

75. Además, el Juez cívico, al calificar una posible sanción, deberá acatar lo que indica la Norma Ambiental para el Distrito Federal, NADF-005-AMBT-2013, que establece las condiciones de medición y los límites máximos permisibles de emisiones sonoras, que deberán cumplir los responsables de fuentes emisoras ubicadas en el Distrito Federal. Cuando se rebasen los límites máximos, que son sesenta y cinco decibeles durante el día y sesenta y dos en horario nocturno, se actualizaría este artículo.

76. El Tribunal Pleno considera infundados los argumentos de la accionante. Esta Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre normas similares estableciendo su constitucionalidad en dos ocasiones. Por un lado, las normas previstas en Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Morelos, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019; además, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018.

77. Por tanto, al ser ya criterio reiterado de este Tribunal Pleno la validez de estas normas de similar contenido por considerar que no violan los principios de taxatividad y seguridad jurídica ni el derecho a la libertad de expresión, se reiteraran las consideraciones citadas en los precedentes al ser aplicables al presente asunto.

78. La norma impugnada tiene por objeto procurar que la producción de ruidos en la comunidad no resulte tan molesta, que afecte la tranquilidad de las



personas, de donde resulta la utilidad del poder de la policía para la ordenación de las relaciones sociales.

79. Al respecto, se debe mencionar que ha sido interés de la sociedad actual la regulación de sonidos molestos e indeseados, lo cual incluso se ha catalogado como "contaminación acústica o sonora", al representar un problema ambiental para el ser humano que puede provocar afectaciones a la salud en la medida en que pueden resultar en peligrosidad inmediata o gradual cuando se transfiere en cantidades suficientes para las personas expuestas.

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

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

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

83. Además, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente⁶⁸ prohíbe la emisión de ruido en cuanto rebasen los límites máximos es-

⁶⁸ Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

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



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

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

85. En ese sentido, nuestro país ha buscado regular la contaminación sonora a través de la emisión de diversas normas oficiales mexicanas en las que se especifican los límites máximos permisibles de ruido emitido en diversas fuentes, así como su método de medición.⁶⁹

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

"Artículo 156. Las normas oficiales mexicanas en materias objeto del presente capítulo, establecerán los procedimientos a fin de prevenir y controlar la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores, y fijarán los límites de emisión respectivos.

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

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

⁶⁹ Algunos ejemplos de normas oficiales mexicanas que se han ocupado de la emisión de ruido son las siguientes: NOM-079-ECOL-1994. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de los vehículos automotores nuevos en planta y su método de medición; NOM-080-ECOL-1994. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido proveniente del escape de los vehículos automotores, motocicletas y triciclos motorizados en circulación, y su método de medición; NOM-081-ECOL-1994. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición; NOM-082-ECOL-1994 (16/ENE/95). Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las motocicletas y triciclos motorizados nuevos en planta, y su método de medición. Aclaración 03 de marzo de 1995; así como la NOM-011-STPS-2001. Que establece las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se genere ruido que, por sus características, niveles y tiempo de acción, sea capaz de alterar la salud de los trabajadores; los niveles máximos y los tiempos máximos permisibles de exposición por jornada de trabajo, y la implementación de un programa de conservación de la audición.



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

87. Si bien la norma se encuentra redactada en términos genéricos, es evidente que en su aplicación no debe buscarse sancionar cualquier tipo de ruido, sino sólo aquellos que resulten excesiva y notablemente irritantes o molestos y que no encuentren justificación en su producción.

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

89. Por estas razones, este Tribunal Pleno **reconoce la validez del artículo 27, fracción III**, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.

2.3 Artículo 28, fracción IX, en su porción normativa "o que puedan producir"

"**Artículo 28.** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

"...

"IX. Llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros **o que puedan producir** o produzcan temor o pánico colectivos, la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada; en caso de reincidencia se duplicará la sanción."

90. Sobre esta porción normativa, la Comisión alegó que establece una sanción por hechos futuros de realización incierta que no tienen un impacto en el mundo fáctico. La imposición de una sanción está sujeta a un probable resultado material, a una mera expectativa sobre lo que pueda ocasionar las conductas.



91. El legislativo sostuvo la constitucionalidad de esa fracción porque, sostiene, lo que sanciona es la acción de llamar o solicitar los servicios públicos con diversos fines cuya redacción es clara y no da lugar a dudas su aplicación.

92. Esta fracción, de redacción amplia, prevé varios supuestos. Establece como infracción contra la seguridad ciudadana el llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos: a) que distraigan la prestación de los mismos; b) que constituyan falsas alarmas de siniestros; **c) que puedan producir temor o pánico colectivo;** d) que produzcan temor o pánico colectivo. Luego establece a quién se aplicará la sanción (lo que se estudiará en otro apartado) y la duplicidad de la misma en caso de reincidencia.

93. Por un lado, este Tribunal Pleno considera infundado el alegato de la accionante que estima que la expresión "o que puedan producir" se refiere a hechos futuros de realización incierta que no tienen impacto en el mundo fáctico. Para esta Corte, las falsas alarmas son conductas que no necesariamente requieren de un resultado material –como sería movilizar los servicios de emergencia–, para ser configuradas y sancionadas, ya que tanto la consumación de estas infracciones como la mera ejecución de actos encaminados a esos objetivos ameritan sancionarse a fin de prevenir la intranquilidad de la población.

94. Por otra parte, este Tribunal Pleno, siguiendo lo decidido en la acción de inconstitucionalidad 70/2019,⁷⁰ estima que la porción normativa impugnada resulta válida.

95. La actualización de la porción normativa impugnada se encuentra supeitada a una expectativa de efectos en las conductas, precisando que la conexión entre la conducta y la actualización del supuesto jurídico sancionable se establecerá valorando el vínculo entre la afirmación falsa y la posible provocación de un estado de temor o pánico generalizado.

96. Será la autoridad administrativa quien tendrá que valorar en cada caso concreto las razones, motivos, consideraciones y situaciones de hecho que per-

⁷⁰ En ese asunto este tribunal estimó constitucional el artículo 14, fracción VI, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, específicamente en la porción normativa que sanciona el proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas o que puedan producir temor o pánico colectivos.



mitan afirmar objetivamente que la conducta del sujeto pudiera generar, o no, un estado generalizado de temor o pánico injustificado.

97. Entonces, la porción normativa resulta suficientemente clara, pues provee a los destinatarios de la norma de elementos suficientes para determinar cuándo su conducta podría dar lugar a un supuesto antijurídico. Máxime que la actualización de la norma no se encuentra sujeta a una valoración subjetiva o personalísima por parte de la autoridad.

98. Debe destacarse que, en la interpretación de este Tribunal Pleno, la norma tiene por finalidad evitar que la población se vea afectada por avisos que provengan de afirmaciones falsas referentes a casos de emergencia, lo cual genera pánico, estados severos de alerta y fuertes movilizaciones de las autoridades, generando a su vez un riesgoso estado de descontrol derivado del miedo de las personas a sufrir un daño, así como gastos y pérdidas en las que incurren las autoridades y cuerpos de seguridad debido al tiempo y recursos que necesitan erogar para detectar y atender estas situaciones de falsa alarma.

99. Se advierte que, de acuerdo con la redacción de la porción normativa impugnada, basta con hacer la llamada o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos, que constituyan falsas alarmas de siniestros, para que se pueda producir ese temor o pánico, que es finalmente lo que se pretende evitar. Siendo irrelevante tomar en consideración si se pretendía o no ocasionar un perjuicio específico, pues el perjuicio, en términos de convivencia social, se actualiza con la sola llamada, sin que sea necesaria la producción de un resultado material.

2.4 Artículo 28, fracción X, en su porción normativa "*alterar el orden*"

"**Artículo 28.** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

"...

"X. **Alterar el orden**, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas."

100. La Comisión Nacional estima que la porción normativa "alterar el orden" en los eventos o espectáculos públicos, o en entradas o salidas, es una infrac-



ción contra la seguridad ciudadana que no está formulada taxativamente. Los sujetos no pueden tener conocimiento suficiente de cuáles son las conductas que serán susceptibles de sanción por las autoridades, toda vez que se trata de un término subjetivo que permite de manera arbitraria sancionar esa actuación. El concepto de orden es abstracto e indefinido, por lo que impide a las personas *saber a qué atenerse*.

101. El legislativo señaló que la norma busca proteger la seguridad ciudadana. La fracción impugnada busca sancionar la alteración del orden en eventos o espectáculos públicos, término que no es de valoración subjetiva ni se deja al arbitrio de la autoridad. El juzgador examinará su presencia en cada caso concreto a partir, no de meras apreciaciones subjetivas, sino de elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de la sociedad, buscando no obstaculizar la eficacia de los derechos de terceros.

102. Este Tribunal Pleno ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre una norma de similar contenido al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019.⁷¹ Estimó constitucional, entre muchas otras normas, el artículo 40, numeral 6.1.7.4.3.7, en la porción normativa "*Alterar el orden*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.⁷²

⁷¹ Acción de inconstitucionalidad 47/2019, y su acumulada 49/2019, fallada en sesión de 24 de octubre de 2019 por el Tribunal Pleno bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Páginas 105 a 117. En este apartado, una mayoría de seis Ministros y Ministras votaron por la validez de la norma. Mientras que los Ministros Gutiérrez Ortiz mena, Aguilar Morales y la Ministra Piña Hernández votaron en contra.

⁷²

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

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

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

Concepto	UMA
"...	
"6.1.7.4.3.7 Alterar el orden, arrojar líquido u objeto, prender fuego o provocar altercado en evento o espectáculo público, en su entrada o salida ..."	30 A 35



103. Siguiendo ese criterio, esta Corte advierte que la porción normativa impugnada sí resulta constitucional.

104. El Diccionario de la Real Academia Española define esos vocablos de la siguiente forma:

Orden

Del lat. ordo, -ñis.

1. *m. Colocación de las cosas en el lugar que les corresponde.*
2. *m. Concierto, buena disposición de las cosas entre sí.*
3. *m. Regla o modo que se observa para hacer las cosas.*
4. *m. Serie o sucesión de las cosas.*

Alterar

Del lat. tardío alterāre, der. de alter 'otro'.

1. *tr. Cambiar la esencia o forma de algo.*
2. *tr. Estropear, dañar, descomponer.*
3. *tr. Perturbar, trastornar, inquietar.*
4. *tr. Enojar, excitar.*

105. Así, desde un abordaje gramatical, es suficientemente clara la expresión *alterar el orden*. Se entiende como un cambio –que estropea, daña, perturba– de la disposición de cosas en el lugar que le corresponde o de las reglas que deben observarse para hacerlas.

106. Este Alto Tribunal también ha sostenido que los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación que es propia y natural del lenguaje, cuya



abstracción adquiere un sentido preciso cuando se contextualiza en las circunstancias específicas de los casos concretos.

107. En estos casos, el legislador, por no ser omnisciente y desconocer de antemano todas las combinaciones y circunstancias futuras de aplicación, se ve en la necesidad de emplear conceptos jurídicos indeterminados cuyas condiciones de aplicación no pueden preverse en todo su alcance posible porque la solución de un asunto concreto depende de la apreciación particular de las circunstancias que en él concurren, lo cual no significa que necesariamente la norma se torne insegura o inconstitucional, ni que la autoridad tenga la facultad de dictar en forma arbitraria la resolución que corresponda, pues, en todo caso, el ejercicio de la función administrativa está sometido al control de las garantías de fundamentación y motivación que presiden el desarrollo no sólo de las facultades regladas, sino también de aquellas en que ha de hacerse uso del arbitrio.

108. Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia **1a./J. 1/2006**,⁷³ de rubro: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 357, registro: 175902).

109. Este Tribunal Pleno considera que la norma impugnada, que establezca una sanción por alterar el orden en los eventos públicos, ya sea en la entra-

⁷³ "Los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación que es propia y natural del lenguaje, cuya abstracción adquiere un sentido preciso cuando se contextualizan en las circunstancias específicas de los casos concretos. En estos casos el legislador, por no ser omnisciente y desconocer de antemano todas las combinaciones y circunstancias futuras de aplicación, se ve en la necesidad de emplear conceptos jurídicos indeterminados cuyas condiciones de aplicación no pueden preverse en todo su alcance posible porque la solución de un asunto concreto depende justamente de la apreciación particular de las circunstancias que en él concurren, lo cual no significa que necesariamente la norma se torne insegura o inconstitucional, ni que la autoridad tenga la facultad de dictar arbitrariamente la resolución que corresponda pues, en todo caso, el ejercicio de la función administrativa está sometido al control de las garantías de fundamentación y motivación que presiden el desarrollo no sólo de las facultades regladas sino también de aquellas en que ha de hacerse uso del arbitrio."



da, durante los mismos o a la salida, en la jurisdicción municipal, **resulta constitucional**, en la medida en que, para su concreción, la autoridad correspondiente deberá fundar y motivar las circunstancias particulares del caso y atendiendo, además, a las condiciones sociales en que se desenvuelven los hechos respectivos, a fin de establecer el motivo de la falta respectiva y su consecuente sanción al infractor, siguiendo los mandatos exigidos por el artículo 16 constitucional.

3. Artículo 28, fracción IX, y el principio de presunción de inocencia

"**Artículo 28.** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

"...

"IX. Llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan temor o pánico colectivos, **la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada; en caso de reincidencia se duplicará la sanción.**"

110. La Comisión Nacional alega la inconstitucionalidad de la porción normativa que establece la aplicación de una sanción al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada, lo que transgrede la presunción de inocencia, ya que la persona sancionada podría no haber sido quien realizó la conducta. Alega que ese principio debe ser aplicable en todos los procedimientos cuyo resultado pudiera derivar en una pena o sanción, como en el derecho administrativo sancionador con modulaciones.

111. El legislativo sostuvo que el hecho que sea el titular de la línea a quien se le inicie el procedimiento administrativo ante el Juez Cívico no conlleva que en automático se le sancione, toda vez que se debe agotar el procedimiento contemplado en el título cuarto de la Ley de Cultura Cívica, que en su artículo 47, fracción II, reconoce el derecho de presunción de inocencia que tienen las personas probables infractoras.

112. En el proyecto sometido a consideración del Tribunal Pleno se propuso declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada por con-



trariar el principio de presunción de inocencia al disponer una regla que lo violenta como estándar de prueba: sancionar al titular o poseedor de la línea telefónica desde la cual se realizó la llamada.

113. A pesar de lo anterior, la propuesta fue desestimada por no alcanzar la mayoría calificada requerida, toda vez que se expresó a su favor una mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas por razones diferentes, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández por razones adicionales y Laynez Potisek por consideraciones distintas. Por su parte, la Ministra y los Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

114. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de la porción normativa referida, 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.

4. Artículo 28, fracción III, y los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión

"**Artículo 28.** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

"...

"III. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello."

115. La Comisión Nacional accionante señaló que el artículo 28, fracción III, resulta inconstitucional, ya que el uso del espacio público implica una multiplicidad de actividades que no requieren necesariamente de una autorización.

116. Afirma que la norma deviene indeterminada y da pauta a la discrecionalidad de la autoridad administrativa que determinará cuándo se actualiza la



hipótesis legal e impide que los usuarios puedan saber qué usos del espacio público ameritan un permiso para evitar ser sancionados.

117. El Poder Legislativo estimó que el contenido de la fracción es muy claro y se ha reconocido que es posible normar su utilización cuando hay afectación a terceros. Los permisos regulados de acuerdo con la materia que se use, como por ejemplo espectáculos públicos en espacios públicos entre otros.

118. Este Tribunal Pleno considera fundado el concepto de invalidez, ya que obligar a la ciudadanía a contar con autorización para usar el espacio público constituye una violación a los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación.

119. El papel que tiene la utilización del espacio público y, específicamente, de la vía pública en la expresión de las ideas fue analizado por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014.⁷⁴ En este asunto se estableció que el espacio público es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática, que el ejercicio de la libertad de expresión en estos espacios es la vía más efectiva para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje y que, en muchas ocasiones, es la única alternativa que tienen disponibles las personas para que su pensamiento y opinión sean conocidos.

120. Se reconoció que el ejercicio de la libertad de expresión y de reunión en los espacios públicos necesariamente genera molestias o distorsiones y tiene injerencia en el ejercicio de derechos de terceros. Sin embargo, se afirmó que la democracia requiere un alto grado de tolerancia al pluralismo y la manifestación social pública.

121. Además, se estableció que el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de reunión mediante la manifestación en el espacio público no puede condicionarse a la obtención de una autorización o permiso, pues ello

⁷⁴ Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis, párr. 273.



constituiría una censura previa de los mensajes y haría depender su difusión de una decisión de las autoridades.

122. Se señaló que, conforme a las mejores prácticas en el derecho comparado e internacional, a lo sumo puede solicitarse un aviso o notificación previa cuando ello resulte necesario para que las autoridades faciliten el ejercicio de la reunión pacífica y adopten las medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos de los demás. Además, se dijo que, en todo caso, el aviso no puede ser excesivamente burocrático o irrazonable y que las normas que lo exigen deben permitir el surgimiento de manifestaciones espontáneas.

123. La Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México entiende por **espacio público el conjunto de bienes de uso común** destinados a la generación y fomento de la interacción social o bien que permitan el desarrollo de las personas.⁷⁵ Son bienes de uso común las vías generales de comunicación, plazas, paseos, parques públicos, jardines, entre otros.⁷⁶

⁷⁵ **Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XXXVIII. Espacio público: El espacio público es el conjunto de bienes de uso común destinados a la generación y fomento de la interacción social, o bien, que permitan el desarrollo de las personas."

⁷⁶ **Ley General de Bienes Nacionales**

Artículo 7. Son bienes de uso común:

"...

"XI. Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia; "...

"XIII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten."

Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público

"Artículo 16. Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes del dominio público del Distrito Federal:

"I. Los de uso común; ..."

"Artículo 19. Se consideran bienes de uso común, aquellos que puedan ser aprovechados por todos los habitantes del Distrito Federal, con las restricciones y limitaciones establecidas en ley. Los bienes de uso común del Distrito Federal son inalienables, imprescriptibles e inembargables."



124. Como es sabido, las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones se realizan en el espacio público.

125. El artículo señala que es una infracción contra la seguridad ciudadana usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello. Es decir, no señala expresamente una autorización para expresiones artísticas, de asociación, reunión pacífica, manifestación de ideas, y existen acciones que sí requerirían autorización. Sin embargo, esta norma incide en los derechos de expresión, reunión y asociación, pues se puede impedir el uso del espacio público por no contar con la autorización.

126. Se insiste en que el espacio público es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática, que el ejercicio de la libertad de expresión en estos espacios es la vía más efectiva para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje y que, en muchas ocasiones, es la única alternativa que tienen disponibles las personas para que su pensamiento y opinión sean conocidos.

127. Por tanto, pedir una autorización para el uso del espacio público es una exigencia que se constituye como una censura previa de los mensajes y que haría depender su difusión de una decisión de las autoridades.

128. Además, al no establecer los requisitos para la autorización, se abre la posibilidad de que las autoridades tomen en cuenta el motivo de la manifestación o el mensaje que pretende expresarse, en violación de su obligación de neutralidad respecto del contenido de la información o las ideas expresadas.

"Artículo 20. Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes de uso común del Distrito Federal:

"I. Las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares;

II. Los montes y bosques que no sean de la Federación ni de los particulares y que tengan utilidad pública;

"III. Las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos; y,

"IV. Los mercados, hospitales y panteones públicos."



129. Por las razones expuestas anteriormente, este Tribunal Pleno concluye que debe **declararse la inconstitucionalidad del artículo 28, fracción III**, de la Ley de Cultura Cívica para la Ciudad de México.

5. Artículo 53, párrafo segundo, y el interés superior del menor

"Artículo 53. En caso de que la persona probable infractor sea una persona adolescente, la persona juzgadora citará a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

"En tanto acude quien custodia o tutela a la persona adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del juzgado, en la sección de personas adolescentes. **Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, la persona juzgadora le nombrará un representante de la administración pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una persona defensora de oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad.**"

130. La Comisión Nacional accionante estima inconstitucional la norma, al prever la posibilidad de retener a un menor de edad por un lapso de dos y hasta seis horas sin contar con la debida asesoría, asistencia y representación que permita salvaguardar el interés superior de la niñez. Este principio se erige como eje central en el actuar de todas las autoridades del Estado Mexicano cuando se involucren a menores de edad.

131. Destaca que, según la Convención de los Derechos del Niño, en su artículo 37, inciso b), la detención de menores de edad se realizará conforme a la ley, utilizándose únicamente como último recurso y durante el periodo más breve que proceda. Además, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en su artículo 85, prohíbe la retención o privación de la libertad por la comisión de delitos y prevé la obligación de avisar a la Procuraduría de Protección competente de manera inmediata. Esos principios resultan aplicables al derecho administrativo sancionador.

132. El legislativo señaló que el argumento es infundado. Resulta claro que el arresto como sanción se encuentra prohibido para un adolescente (entre los



doce años cumplidos y menos de dieciocho años). Únicamente se les amonestará y se les hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta garantizando el derecho al debido proceso. En ningún momento se le afecta un derecho al adolescente durante el tiempo que pasa para esperar la comparecencia de quien ejerce su patria potestad o tutela debido a que el mismo se encuentra en un lugar aparte de las demás personas.

133. Argumenta que la medida legislativa es constitucional porque busca proteger los derechos de los adolescentes para que sean legalmente representados por quienes ejerzan la patria potestad o tutela sobre ellos.

134. El Ejecutivo sostuvo la constitucionalidad del artículo y manifestó que no hace referencia a niños sino a adolescentes. Sostiene que en ningún momento el artículo señala que el adolescente será retenido de alguna forma, puesto que no establece que se le impedirá que salga o se mueva. Por el contrario, atendiendo al interés superior del menor, el legislador estableció obligaciones al Juez cívico para proteger a un adolescente que pudiera ser un probable infractor, ya que dejarlo abandonado en una situación de aparente peligro constituye una violación grave a sus derechos fundamentales.

135. Este Tribunal Pleno, al fallar la acción de inconstitucionalidad 45/2018, y su acumulada 46/2018, se pronunció sobre el segundo párrafo del artículo 53 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios e invalidó una porción normativa que prevé la detención provisional de un adolescente involucrado en la comisión de una falta administrativa, ya que no se justifica que la detención por un lapso máximo de seis horas sea la más breve posible para garantizar la comparecencia y adecuada representación de los menores de edad.

136. Como se muestra en el recuadro que se reproduce a continuación, el precepto que aquí se impugna resulta idéntico en la porción normativa ya declarada inconstitucional por este tribunal, por lo que regirán las mismas consideraciones:

**Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios**

"**Artículo 53.** En caso de que el probable infractor sea menor de edad, el Juez citará a quien tenga la custodia o tutela legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

"En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del juzgado, en la sección de menores. **Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable,** el Juez procederá a dar aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda, a efecto de que éste designe un representante del menor, después de lo cual determinará su responsabilidad. ..."

Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México

"**Artículo 53.** En caso de que la persona probable infractor (sic) sea una persona adolescente, la persona juzgadora citará a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

"En tanto acude quien custodia o tutela a la persona adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del juzgado, en la sección de personas adolescentes. **Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable,** la persona juzgadora le nombrará un representante de la administración pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una persona defensora de oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad. ..."

137. El artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, prevé que la detención, encarcelamiento o prisión de un niño únicamente se utilizará como "medida de último recurso y durante el periodo más breve posible".⁷⁷

⁷⁷ Convención sobre los Derechos del Niño.

"**Artículo 37.** Los Estados Partes velarán por que:

"...

"**b)** Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda."

En este sentido, resulta relevante lo expuesto por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 24 (2019) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil, de 18 de septiembre de 2019, en específico, los párrafos siguientes:

"41. Los Estados partes deben promulgar leyes y garantizar prácticas que salvaguarden los derechos del niño desde el momento en que entra en contacto con el sistema, lo que incluye la etapa de



Para efectos de esta disposición, la palabra "niño" abarca a todos los menores de dieciocho años.⁷⁸

138. Si bien, previo a la sustanciación del procedimiento, el probable infractor no se encuentra sujeto a "encarcelamiento" o "prisión", lo cual inclusive está prohibido por el párrafo cuarto del artículo 53 de la ley impugnada, lo cierto es que el periodo durante el cual el menor de edad se encuentra en las oficinas del juzgado cívico, en espera de que se le pueda garantizar una representación adecuada, sí puede ser considerado como una "detención", pues su

la interceptación, la advertencia o la detención, mientras está bajo custodia de la policía u otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, durante los traslados hacia y desde las comisarías de policía, los lugares de detención y los tribunales, y durante los interrogatorios, los registros y la toma de muestras probatorias. Se deben llevar registros de la ubicación y el estado del niño en todas las fases y procesos.

"...

"56. Los padres o los tutores legales deben estar presentes durante todo el proceso. No obstante, el Juez o la autoridad competente podrá decidir limitar, restringir o excluir su presencia en el proceso, a petición del niño o de su asistente jurídico u otro asistente apropiado, o porque ello no responda al interés superior del niño.

"57. El comité recomienda a los Estados Partes que promulguen legislación explícita para que los padres o los tutores legales tengan la máxima participación posible en las actuaciones, ya que pueden prestar asistencia psicológica y emocional general al niño y contribuir a que se obtengan resultados eficaces. Asimismo, reconoce que muchos niños viven de manera informal con parientes que no son ni padres ni tutores legales, y las leyes deberían adaptarse para permitir que los auténticos cuidadores ayuden a los niños en los procedimientos, si los padres no están disponibles.

"...

"87. La legislación debe establecer claramente los criterios para el uso de la detención preventiva, que debe aplicarse principalmente para asegurar la comparecencia en los procedimientos judiciales y cuando el niño represente un peligro inmediato para los demás. Si el niño es considerado un peligro (para sí mismo o para otros), se deben aplicar medidas de protección infantil. La prisión preventiva debe ser objeto de revisión periódica y su duración debe estar limitada por la ley. Todos los agentes del sistema de justicia juvenil deben dar prioridad a los casos de niños en prisión preventiva. ..." (énfasis añadido).

⁷⁸ Al respecto, el artículo 1 de la convención en comento prevé que:

"Para los efectos de la presente convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad."

Asimismo, el artículo 5 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que:

"... Para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, son niños los menores de dieciocho años de edad ..."



libertad personal se encuentra restringida de tal forma que él no puede abandonar por decisión propia dicho establecimiento.

139. Bajo el criterio de este Tribunal Pleno, las garantías de la materia penal, tales como las previstas en este caso a nivel convencional, pueden trasladarse, de manera prudente, al procedimiento administrativo sancionador, pues ambas son una expresión del poder punitivo del Estado, e implican menoscabo, privación o alteración en los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita.⁷⁹ De ahí que, en general, le resulten aplicables, por ejemplo, los lineamientos del debido proceso previstos en el artículo 8 de la Convención Americana, entre otros.⁸⁰

140. La detención para la presentación de un probable infractor ante el Juez cívico no es por sí misma un acto privativo de la libertad, sino únicamente un acto de molestia consistente en el aseguramiento momentáneo de la persona, para garantizarle la representación adecuada, en el entendido de que el probable infractor deberá ser presentado de forma inmediata ante el Juez, quien en su caso determinará la responsabilidad e impondrá una sanción. Por tanto, como parte del derecho administrativo sancionador, si bien es factible asegurar en flagrancia a los infractores o cuando existan supuestos suficientes para presumir fundadamente la participación de la persona en la comisión de la infracción, dado que se lesionan bienes jurídicos; lo cierto es que dicha detención, al tratarse de adolescentes, debe cumplir con el estándar convencional.

141. Siempre con la salvedad de que la imposición de la sanción está sujeta a lo que se pruebe en el procedimiento ante el Juez Cívico, por lo que la

⁷⁹ Al respecto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, de este Tribunal Pleno, 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." Consultable en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565 y registro 174488. Asimismo, véase el *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá* (Fondo Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 72 (2 de febrero de 2001) párr. 106.

⁸⁰ *Caso Vélez Loor Vs. Panamá* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 218 (23 de noviembre de 2010) párr. 142.



remisión no prejuzga ni conlleva la responsabilidad del probable infractor.⁸¹ Además, de conformidad con el artículo 53, párrafo cuarto, de la ley impugnada, no puede consistir en arresto cuando se determine la responsabilidad de un adolescente.

142. En el caso, se considera que la norma impugnada no respeta lo previsto en el artículo 37, fracción b), de la convención, pues no cumple con el requisito de proceder únicamente por el periodo más breve posible.

143. Es cierto que la norma impugnada sólo autoriza la detención en algunos supuestos,⁸² como una medida para asegurar simultáneamente la comparecencia y la adecuada representación del menor. Es decir, busca salvaguardar los derechos de los adolescentes a un debido proceso, conforme a las disposiciones constitucionales, actuando como un resguardo de la persona probable infractor en tanto pueden garantizársele las condiciones necesarias para que

⁸¹ Al respecto véase la tesis de jurisprudencia P./J. 110/2007, de este Tribunal Pleno, de rubro: "CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 31 DE MAYO DE 2004, QUE PREVÉ LA DETENCIÓN Y PRESENTACIÓN DEL PROBABLE INFRACTOR, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD.". Consultable en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 979 y registro: 170797. Similares consideraciones fueron aprobadas por este Tribunal Pleno al fallar, en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, la contradicción de tesis 171/2019, resuelta por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁸² Conforme al artículo 65 de la ley impugnada, la detención de un probable infractor solamente ocurre bajo los siguientes supuestos:

"Artículo 65. La persona policía en servicio detendrá y presentará al probable infractor inmediatamente ante la persona juzgadora, en los siguientes casos:

"I. Cuando presencien la comisión de la infracción; y,

"II. Cuando sean informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción.

En el caso de la fracción XVII del artículo 28 de la ley, si las partes involucradas no se ponen de acuerdo en la forma de la reparación del daño, la persona policía remitirá el o los vehículos involucrados al depósito y notificará de los hechos a la persona juzgadora. Cuando las partes lleguen a un acuerdo sobre la reparación de los daños antes del inicio del procedimiento, la persona Juez liberará los vehículos dejando constancia de la voluntad de las partes.

"La persona policía que se abstenga de cumplir con lo dispuesto en este artículo, será sancionado por los órganos competentes de la secretaría, en términos de las disposiciones aplicables."



tenga una asistencia y representación adecuada en el procedimiento administrativo sancionador.⁸³

144. Sin embargo, este Tribunal Pleno no encuentra que la prórroga establecida por un plazo adicional de cuatro horas, en tanto acuden los represen-

⁸³ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

"Artículo 83. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a observar, cuando menos a:

"I. Garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez a que se refiere el artículo 2 de la presente ley;

"II. Garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta ley y demás disposiciones aplicables;

"III. Proporcionar información clara, sencilla y comprensible para las niñas, niños y adolescentes sobre el procedimiento judicial o administrativo de que se trate y la importancia de su participación en el mismo, incluyendo, en su caso, formatos accesibles de fácil comprensión y lectura para niñas, niños y adolescentes con discapacidad;

"IV. Implementar mecanismos de apoyo al presentar una denuncia, participar en una investigación o en un proceso judicial;

"V. Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en el título quinto, capítulo segundo, de la presente ley, así como información sobre las medidas de protección disponibles;

"VI. Proporcionar asistencia de profesionales especializados cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera;

"VII. Proporcionar la asistencia de un traductor o intérprete;

"VIII. Ponderar, antes de citar a una niña, niño o adolescente a alguna audiencia, la pertinencia de la misma, considerando su edad, madurez, estado psicológico, así como cualquier otra condición específica;

"IX. Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario;

"X. Mantener a niñas, niños o adolescentes apartados de los adultos que puedan influir en su comportamiento o estabilidad emocional, cuando así lo determine la autoridad competente, antes y durante la realización de la audiencia o comparecencia respectiva;

"XI. Destinar espacios lúdicos de descanso y aseo para niñas, niños y adolescentes en los recintos en que se lleven a cabo procedimientos en que deban intervenir;

XII. Ajustarse al tiempo de participación máximo para la intervención de niñas, niños o adolescentes durante la sustanciación de los procedimientos de conformidad con los principios de autonomía progresiva y celeridad procesal; y,

XIII. Implementar medidas para proteger a niñas, niños o adolescentes de sufrimientos durante su participación y garantizar el resguardo de su intimidad y datos personales." (énfasis añadido).



tantes originarios o una persona de la administración pública de la Ciudad de México, que podrá ser un defensor de oficio –lo cual representaría un lapso total de hasta seis horas de permanencia del adolescente en el juzgado cívico–, esté justificado como el más breve que proceda. No se encuentra sustento en las demás previsiones legales que protegen a los menores de edad en los procedimientos jurisdiccionales o administrativos.

145. Por otra parte, en cuanto a la representación de los adolescentes en los procedimientos administrativos, en el marco de la justicia cívica de la Ciudad de México, este tribunal, siguiendo lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 70/2019 en la que se analizó una norma de contenido similar,⁸⁴ considera que la debida representación de los menores en los procedimientos administrativos sancionadores como el que nos ocupa implica privilegiar la presencia de quien ostenta la representación originaria de la persona adolescente. Razón por la cual se estima que el plazo de dos horas de estancia de ésta en el juzgado cívico resulta necesario y suficiente a fin de que las madres, padres, tutores, o quien ejerza la patria potestad simultáneamente con la Procuraduría de Protección Local, ejerzan la representación legal del menor durante el procedimiento correspondiente.

146. Por ende, el párrafo segundo impugnado debe leerse como sigue:

⁸⁴ Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit

"Artículo 32. En caso de que el probable infractor o infractora sea adolescente, el Juez o Jueza citará a quien detente la patria potestad, custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

"En tanto acude quien custodia o tutela al o la adolescente, deberá permanecer en la oficina del juzgado, en la sección de adolescentes. Si por cualquier causa no asistiera la persona responsable del o la adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera, el Juez o la Jueza nombrarán un representante del Municipio para que le asista y defienda, que podrá ser un defensor público o defensora pública; después de lo cual determinará su responsabilidad.

"En caso de que el o la adolescente, resulte responsable, el Juez o la Jueza le amonestará y le hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta.

"Cuando se determine la responsabilidad de un adolescente, en la comisión de alguna de las infracciones previstas en este ordenamiento, en ningún caso se le impondrá como sanción el arresto.

"Si a consideración del Juez o Jueza, el o la adolescente, se encontrara en situación de riesgo, lo enviará a las autoridades competentes a efecto de que reciba la atención correspondiente."



Texto original del artículo 53, párrafo segundo, impugnado	Texto sin la porción normativa declarada inconstitucional
<p>"En tanto acude quien custodia o tutela a la persona adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del juzgado, en la sección de personas adolescentes. Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, <u>se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable</u>, la persona juzgadora le nombrará un representante de la administración pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una persona defensora de oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad."</p>	<p>"En tanto acude quien custodia o tutela a la persona adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del juzgado, en la sección de adolescentes. Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, la persona juzgadora le nombrará un representante de la administración pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una persona defensora de oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad."</p>

147. Lo anterior, en el entendido de que el representante de la administración pública nombrado por el Juez deberá encontrarse adscrito a la Procuraduría de Protección de la Ciudad de México o bien a la autoridad del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que en su caso corresponda.

148. Esto porque se debe garantizar que la Procuraduría de Protección local o municipal,⁸⁵ dependiendo del ámbito de competencia, ejerza la representación conforme a lo señalado tanto en la Ley General de los Derechos de

⁸⁵ De conformidad con el artículo 121 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como parte del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, existirán Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en los tres niveles de gobierno.

⁸⁶ "Artículo 4. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"XXI. Representación coadyuvante: El acompañamiento de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que de manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público..."

"Artículo 106. A falta de quienes ejerzan la representación originaria de niñas, niños y adolescentes, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior de la niñez, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría de Protección competente.



Niñas, Niños y Adolescentes,⁸⁶ como en su homóloga local,⁸⁷ la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México,⁸⁸ a fin de preservar el interés superior del menor, en relación con los derechos del artículo 4o. constitucional.⁸⁹

149. Más aún si se toma en consideración que el defensor de oficio que se le nombra representa un rol distinto a quien debe asistir al adolescente. Confor-

"Las autoridades federales, de las entidades federativas, las municipales y de las demarcaciones de la Ciudad de México, garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría de Protección competente para que ejerza la representación coadyuvante, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las demás disposiciones aplicables ..."

⁸⁷ **Artículo 109.** A falta de quienes ejerzan la representación originaria de niñas, niños y adolescentes, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior de la niñez, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría de Protección.

"Las autoridades del Estado y de los Municipios, garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría de Protección para que ejerza la representación coadyuvante, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las demás disposiciones aplicables ..."

⁸⁸ **Artículo 96.** A falta de quienes ejerzan la representación originaria de niñas, niños y adolescentes, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría de Protección.

"Las autoridades y de (sic) los órganos político administrativos garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría de Protección para que ejerza la representación coadyuvante, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las demás disposiciones aplicables. ..."

Artículo 112. La Procuraduría de Protección, en su ámbito de competencia, tendrá las atribuciones siguientes:

"...

II. Prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público, así como intervenir oficiosamente, con representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y demás disposiciones aplicables; ..."

⁸⁹ **Artículo 11.** Son atribuciones de la Procuraduría de Protección, las siguientes: ...

VII. Intervenir oficiosamente, con la representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en los que estén involucrados Niñas, Niños y Adolescentes, de conformidad con la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado, la presente ley y demás disposiciones aplicables ..."



me al artículo 74⁹⁰ de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, los probables infractores pueden solicitar un defensor⁹¹ para que los represente. Si no se presenta, el juzgador les nombrará un defensor de oficio.⁹² El probable infractor podrá defenderse por sí mismo, salvo que se trate de adolescentes o personas con discapacidad.

150. Es decir, que el adolescente en todo momento debe estar representado por un abogado, quien le brindará asistencia y defensa jurídica; sin embargo, también debe garantizarse que el adolescente esté representado en cuanto a sus derechos y capacidad jurídica –ya sea por sus representantes originarios o por los representantes coadyuvantes–.

151. Recordemos que la Procuraduría de Protección de la Ciudad de México tiene como parte de sus atribuciones las mismas señaladas a nivel federal.⁹³ Al

⁹⁰ **Artículo 74.** Si la persona probable infractora solicita comunicarse con persona que le asista y defienda, la persona juzgadora suspenderá el procedimiento, dándole dentro del juzgado las facilidades necesarias y le concederá un plazo que no excederá de dos horas para que se presente a la persona defensora o persona que le asista. Si ésta no se presenta la persona juzgadora le nombrará una persona defensora de oficio o, a solicitud de la persona probable infractora, ésta podrá defenderse por sí misma, salvo que se trate de personas menores de edad o personas con discapacidad."

⁹¹ Conforme al artículo 3, fracción XX, se entiende por persona defensora la persona abogada o licenciada en derecho que ejerza esa profesión de manera privada.

⁹² Conforme al artículo 3, fracción XXI, se entiende por persona defensora de oficio, a la persona abogada o licenciada en derecho que preste sus servicios en el Instituto de la Defensoría Pública.

⁹³ Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México

"Artículo 96. A falta de quienes ejerzan la representación originaria de niñas, niños y adolescentes, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría de Protección.

"Las autoridades y de (sic) los órganos político administrativos garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría de Protección para que ejerza la representación coadyuvante, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las demás disposiciones aplicables. ..."

"Artículo 112. La Procuraduría de Protección, en su ámbito de competencia, tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"II. Prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público, así como intervenir oficiosamente, con representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y demás disposiciones aplicables."



respecto, la representación para niños, niñas y adolescentes puede presentarse de tres formas:⁹⁴

a) Coadyuvante, el acompañamiento que de manera oficiosa queda a cargo de las Procuradurías de Protección en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, conforme al ámbito de su competencia;

b) Originaria, la representación a cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela;

c) En suplencia, la representación a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, a falta de quien ejerza la representación originaria.

152. Bajo esas consideraciones, este Tribunal Pleno advierte únicamente la inconstitucionalidad de la porción referida a la prórroga de cuatro horas, por lo que la disposición impugnada deberá leerse como fue señalado en el recuadro *supra*.

VIII. Efectos de la sentencia

153. 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,⁹⁵ las

⁹⁴ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"**XXI.** Representación coadyuvante: El acompañamiento de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que de manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público;

"...

"**XXII.** Representación originaria: La representación de niñas, niños y adolescentes a cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y demás disposiciones aplicables;

"**XXIII.** Representación en suplencia: La representación de niñas, niños y adolescentes a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público."

⁹⁵ "**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.

154. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez de la fracción III del artículo **28** y el segundo párrafo del **artículo 53**, en la porción normativa "se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable", referida en la parte considerativa de este fallo, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de dos mil diecinueve.

155. La presente declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

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 los artículos 26, fracción I, en su porción normativa "verbalmente", y 28, fracción IX, en su porción normativa "la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada", de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve.

"...

"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."



TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 27, fracción III, y 28, fracciones IX, en su porción normativa "o que puedan producir", y X, en su porción normativa "alterar el orden", de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve, en términos del apartado VII de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 28, fracción III, y 53, párrafo segundo, en su porción normativa "se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable", de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Ciudad de México, por las razones señaladas en los apartados VII y VIII de esta determinación.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 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, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas (en cuanto a tener por impugnados los artículos 26, fracción I, 27, fracción III, 28 fracciones IX y X, y 53, párrafo segundo, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México), a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las normas reclamadas, consistente en no tener por impugnados los artículos 28, fracción II, 27, fracción IV, y 50 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México. Las Ministras y el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las normas reclamadas, consistente en no tener por impugnados los artículos 72 y 74 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México. Las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "El principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en materia administrativa", en su subtema 2.1, consistente en declarar la invalidez del artículo 26, fracción I, en su porción normativa "o verbalmente", de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se expresó una mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas por razones diferentes, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández por razones adicionales y Laynez Potisek por consideraciones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Artículo 28, fracción IX, y el principio de presunción de



inocencia", consistente en declarar la invalidez del artículo 28, fracción IX, en su porción normativa "la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada", de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La Ministra y los Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El Ministro Aguilar Morales anunció voto particular.

Dados los resultados obtenidos, 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 las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "La competencia del legislador local para regular la justicia cívica e itinerante", consistente en concluir que la Legislatura Local tenía competencia para emitir la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "El principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en materia administrativa", en su subtema 2.2, consistente en reconocer la validez del artículo 27, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La Ministra y los Ministros González Alcántara



Carrancá, Aguilar Morales y Piña Hernández votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con el proyecto original, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "El principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en materia administrativa", en su subtema 2.3, consistente en reconocer la validez del artículo 28, fracción IX, en su porción normativa "o que puedan producir", de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "El principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en materia administrativa", en su subtema 2.4, consistente en reconocer la validez del artículo 28, fracción X, en su porción normativa "Alterar el orden", de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Violación a los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión", consistente en declarar la invalidez del artículo 28, fracción



III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Artículo 53, párrafo segundo, y el interés superior del menor", consistente en declarar la invalidez del artículo 53, párrafo segundo, en su porción normativa "se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable", de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra y por la invalidez de la porción normativa "Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable", y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto 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 resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:



Se expresó una mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales únicamente de los artículos 72 y 74 cuestionados, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de que, de oficio y para la validez del decreto impugnado, se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. La Ministra y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado no requería de dicha consulta.

El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de trece de abril de dos mil veintiuno por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia 1a. XXXV/2017 (10a.), P./J. 7/2016 (10a.), 1a./J. 24/2016 (10a.) y 1a. LXXXIII/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas y 27 de febrero de 2015 a las 09:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de agosto de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 72/2019.

1. En sesión del trece de abril de dos mil veintiuno, 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 la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, en su integridad, así como del decreto por el que se modificaron los artículos 26, 27 y 32 de la misma ley, ambos publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve.
2. En diversos apartados coincidí con la propuesta; sin embargo, diferí por un lado del reconocimiento de validez de los artículos 27, fracción III, y 28, fracción IX, en la porción normativa "*o que puedan producir*"; y por otro, de la declaración de invalidez parcial del artículo 53, párrafo segundo, impugnado, por-



que, desde mi perspectiva, debió invalidarse una porción mucho mayor. Cada uno de estos puntos serán explicados en seguida.

Artículo 27, fracción III, impugnado

I. Razones de la mayoría

3. La mayoría del Tribunal Pleno determinó reconocer la validez del artículo 27, fracción III, impugnado,¹ partiendo de que si bien la norma puede estar redactada en términos genéricos, sí existen parámetros en diversas normas que regulan los máximos permisibles de ruido, a fin de determinar cuáles resultarán excesivos, notablemente irritables o molestos y que no encuentren justificación en su producción, por lo que no se genera una restricción arbitraria a la libre manifestación de las ideas, ni una violación al derecho humano a la seguridad jurídica.

II. Razones del disenso

4. No compartí las consideraciones mayoritarias, por las mismas razones que expresé al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 70/2019, y 45/2018 y su acumulada 46/2018, y a cuyos sendos votos particulares remito. En consecuencia, desde mi perspectiva, este artículo 27, fracción III, debió declararse inválido.

Artículo 28, fracción IX

I. Razones de la mayoría

5. Se determinó reconocer la validez de la porción normativa "*o que puedan producir*" del artículo 28, fracción IX,² retomando las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 70/2019. Lo anterior, dado que el surtimiento de la infracción resultaba claro y cierto, considerando que la finalidad de la norma buscaba evitar la afectación a la población por avisos provenientes de alarmas falsas.

II. Razones del disenso

6. No compartí el reconocimiento de validez, porque, desde mi perspectiva, la porción impugnada del precepto, es decir, "*o que puedan producir*", deja un

¹ "Artículo 27. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

" ...

"III. Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o represente un posible riesgo a la salud."

² "Artículo 28. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

" ...



amplio margen de discrecionalidad a la autoridad para imponer una sanción, partiendo de una valoración subjetiva respecto de que ciertos hechos pudieron haber producido temor o pánico colectivo, aunque fácticamente no los hayan causado. Por esta razón, en mi opinión, se vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y debió determinarse su invalidez.

7. Particularmente, en una propuesta de resolución anterior sobre este mismo asunto, se expusieron algunas consideraciones con las que concuerdo y que me permito retomar porque abonan al criterio que he sostenido en precedentes.³
8. Coincido con la comisión accionante en que la expresión "*o que puedan producir*" es altamente indeterminada, pues refiere a la mera posibilidad de que con la llamada de emergencia se pudiera generar temor o pánico colectivo.
9. En este aspecto, como parte del derecho administrativo sancionador, los elementos de las infracciones deban estar definidos de forma clara y precisa, a fin de que las partes puedan saber a qué atenerse y evitar así la arbitrariedad de la autoridad al imponer las sanciones.
10. El artículo 28 analizado prevé dos conductas: una, cuando se produzca efectivamente temor o pánico colectivo y, otra, que es la efectivamente impugnada, sanciona una mera posibilidad de producir temor o pánico colectivo. Es decir, la infracción se comete inclusive si no tuvo una consecuencia real en la convivencia ciudadana puesto que no causó el temor o pánico colectivo.
11. Dentro de los elementos de la infracción administrativa bajo estudio podemos advertir: a) un verbo rector o conducta consistente en llamar o solicitar servicios de emergencia; b) un elemento subjetivo de valoración jurídica relativo a que con la conducta se pueda producir temor o pánico colectivos; y c) la lesión a un bien que se pretende proteger que es la seguridad ciudadana.
12. Claramente el legislador local optó por sancionar no sólo el daño efectivamente producido, sino también la mera posibilidad de afectación, es decir tanto la puesta en peligro como la concreción de daño.

"IX. Llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, que constituyan falsas alarmas de siniestros *o que puedan producir* o produzcan temor o pánico colectivos, la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada; en caso de reincidencia se duplicará la sanción." (énfasis añadido).

³ Las razones que se exponen a continuación retoman, en esencia, las consideraciones presentadas en un primer momento por el Ministro ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, pero, sobre todo, son coincidentes, desarrollan y abonan al criterio disidente que sostuve desde la acción de inconstitucionalidad 70/2019.



13. No obstante, resulta difícil determinar cuándo pudiera producirse un temor o pánico colectivo. Bajo este supuesto no es posible atender a causas reales y objetivamente verificables que produzcan un temor o pánico colectivo cierto y creíble. La vaguedad e imprecisión del supuesto genera una dificultad para quienes imparten justicia, pues no es posible subsumir adecuadamente los hechos a la infracción administrativa.
14. Por otra parte, el legislador no realizó ninguna distinción sobre si la conducta pudiera ser dolosa o culposa, es decir no se precisa que deba ser deliberada o con el propósito de causar el temor o pánico colectivos.
15. Es cierto que existe un interés público en proteger a la ciudadanía y evitar que caiga en pánico o temor frente a emergencias por llamadas ociosas; sin embargo, debería ser sancionada sólo aquella que efectivamente produzcan ese temor o pánico colectivo y no únicamente la posibilidad.
16. Bajo esas consideraciones, retomadas de un primer proyecto circulado en esta acción de inconstitucionalidad, considero que la porción normativa impugnada debió ser declarada inválida.

Artículo 53, párrafo segundo

I. Razones de la mayoría

17. La mayoría del Pleno determinó invalidar únicamente la porción normativa "se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable", del artículo 53, párrafo segundo, impugnado,⁴ al considerar que la detención provisional de un adolescente por un plazo de seis horas no estaba justificado como el más breve que procediera, por lo que al eliminarse la porción invalidada únicamente se daba un plazo de dos horas para conseguir la representación originaria del menor antes de buscar la representación en suplencia de la administración pública. Esta representación

⁴ "Artículo 53. En caso de que la persona probable infractor (sic) sea una persona adolescente, la persona juzgadora citará a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

"En tanto acude quien custodia o tutela a la persona adolescente, ésta deberá permanecer en la oficina del juzgado, en la sección de personas adolescentes. Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, la persona juzgadora le nombrará un representante de la administración pública de la Ciudad de México para que lo asista y defienda, que podrá ser una Persona Defensora de Oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad" (énfasis añadido).



en suplencia debería darse por parte de una persona adscrita a la Procuraduría de Protección de la Ciudad de México o bien a la autoridad del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda.

II. Razones del disenso

18. No compartí la resolución mayoritaria porque, desde mi perspectiva, se debió invalidar la porción normativa "*Si por cualquier causa no asistiera el responsable de la persona adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable*", y no únicamente la porción aprobada.
19. Tal y como lo expuse en mi voto particular de la acción de inconstitucionalidad 70/2019, considero que al resolverse la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, se señaló que la representación de niñas, niños y adolescentes pueden tener tres formas:⁵ **i)** Originaria, a cargo de quienes ejercen la patria potestad o tutela; **ii)** En suplencia, a cargo de las Procuradurías de Protección, a falta de quién ejerza la representación originaria; y **iii)** Coadyuvante, es decir, el acompañamiento oficioso a cargo de las Procuradurías de Protección en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que actúa de forma simultánea a la representación originaria.
20. Desde esta perspectiva, me parece que, con la porción que la mayoría del Pleno decidió invalidar, la norma ya no permite la detención provisional hasta por el plazo de seis horas, sino que lo reduce a dos; sin embargo, permanece el vicio de inconstitucionalidad relativo a que no garantiza **una representación coadyuvante** para velar por el interés superior del menor.
21. Lo anterior, pues el precepto únicamente permite que se busque a los representantes originarios y solamente después de no presentarse en un plazo de dos horas es que la persona juzgadora avisará a la Procuraduría de Protección correspondiente. Sin embargo, esta situación asume que solamente existen dos tipos de representación, dejando de lado que a los adolescentes se les garantiza una **asistencia calificada** para proteger mejor sus derechos, lo que únicamente se lograría si ambas partes fueran informadas simultáneamente de la detención del adolescente probable infractor.

Este voto se publicó el viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁵ Al respecto, véanse las fracciones XXI, XXII, y XXIII del artículo 4 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. IMPROCEDENCIA DEL DESISTIMIENTO CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES (LEY DE HACIENDA Y LEY DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, AMBAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. POR LO REGULAR SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES FORMALMENTE LEGISLATIVAS (LEY DE HACIENDA Y LEY DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, AMBAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE CONTRA ACTOS FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVOS (ARTÍCULOS 1o., 26 Y 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE CONTRA LA NORMA QUE VINCULA AL EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN, A INFORMAR AL CONGRESO DEL ESTADO TRIMESTRALMENTE SOBRE LOS INGRESOS OBTENIDOS EN RELACIÓN CON LOS MONTOS ESTIMADOS EN ESA MISMA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA (ARTÍCULO 1o., DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE CONTRA LA NORMA QUE AUTORIZA AL EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN, PARA



CONTRATAR FINANCIAMIENTO CON LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO, PARA DESTINARLO A INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS Y A LA CONSTITUCIÓN DE FONDOS DE RESERVA, ASÍ COMO PARA REALIZAR DIVERSAS OPERACIONES Y ACTOS RELACIONADOS (ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE CONTRA LA NORMA QUE AUTORIZA AL EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN, PARA CONTRATAR FINANCIAMIENTO CON LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO, PARA DESTINARLO AL REFINANCIAMIENTO Y/O LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS CRÉDITOS DE LARGO PLAZO A CARGO DEL ESTADO Y A LA CONSTITUCIÓN DE FONDOS DE RESERVA, ASÍ COMO PARA REALIZAR DIVERSAS OPERACIONES Y ACTOS RELACIONADOS (ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULOS 7o. A 25, ASÍ COMO EL 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL RÉGIMEN TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA.

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO



(DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, Y SE CONVALIDA SU VOTACIÓN EN TÉRMINOS DEL TERCER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. FORMALIDADES Y ESTÁNDARES PARA VERIFICAR SU VALIDEZ (PROCESO LEGISLATIVO QUE REFORMÓ Y DEROGÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, ASÍ COMO DE LA LEY DE HACIENDA, AMBAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. FASES QUE LO COMPONENTEN.

XV. PROCESO LEGISLATIVO PARA LA EMISIÓN DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. EL HECHO DE QUE EL EJECUTIVO LOCAL CON POSTERIORIDAD A LA INICIATIVA ORIGINALMENTE PRESENTADA HAYA ENVIADO EN ALCANCE AÑADIR OTROS INGRESOS POR CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA NO AFECTA SU VALIDEZ (INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 315 EN LA TRIGÉSIMA SECCIÓN DEL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2019).

XVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA EMISIÓN DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA INICIATIVA RESPECTIVA, ASÍ COMO EL ALCANCE REMITIDO POR EL EJECUTIVO LOCAL INCLUYEN EL PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA (INICIATIVA DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 315 EN LA TRIGÉSIMA SECCIÓN DEL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2019).

XVII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA EMISIÓN DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. EL HECHO DE QUE EL DOCUMENTO EN ALCANCE FUERA TURNADO A LOS INTEGRANTES



DE LAS COMISIONES RESPECTIVAS EL MISMO DÍA EN QUE ÉSTAS FUERAN CONVOCADAS PARA REANUDAR LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS NO AFECTA SU VALIDEZ (INICIATIVA DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 315 EN LA TRIGÉSIMA SECCIÓN DEL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2019).

XVIII. DEUDA PÚBLICA PARA REFINANCIAR Y REESTRUCTURAR CRÉDITOS DE LARGO PLAZO. APROBACIÓN DE LA REGULACIÓN RESPECTIVA CON LA MAYORÍA CALIFICADA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII, PÁRRAFO TERCERO, DEL ARTÍCULO 117 CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 315, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2019).

XIX. CONTRATACIÓN DE DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA APROBACIÓN DEL ARTÍCULO DE UNA LEY DE INGRESOS QUE REFIERE A LOS QUE SE OBTENDRÁN POR CONCEPTO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN UN DETERMINADO EJERCICIO NO IMPLICA LA AUTORIZACIÓN DE AQUÉLLA (ARTÍCULO 1o. DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 315, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2019).

XX. CONTRIBUCIONES. LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CONCURREN EN SUS FACULTADES, EN EL RESPECTIVO ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, PARA SU ESTABLECIMIENTO, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN VII Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON EXCEPCIÓN DE LAS EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULOS 32 A 39 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXI. CONTRIBUCIONES. FACULTADES PROHIBIDAS PARA LOS ESTADOS PARA GRAVAR DETERMINADAS ACTIVIDADES, CONFORME A LOS ARTÍCULOS 117 Y 118 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS



MEXICANOS (ARTÍCULOS 32 A 39 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXII. CONTRIBUCIONES. DE LA INTERPRETACIÓN ARMÓNICA DE LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN VII, 117, 118 Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE CONCLUIRSE QUE CORRESPONDA EN EXCLUSIVA AL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECERLAS SI, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA NORMA FUNDAMENTAL, SE ENCUENTRAN ENCAMINADAS A SUFRAGAR GASTOS PÚBLICOS TANTO DE LA FEDERACIÓN COMO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (ARTÍCULOS 32 A 39 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXIII. CONTRIBUCIONES. LA FACULTAD DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR EN DETERMINADA MATERIA NO CONLLEVA UNA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA PARA ESTABLECER AQUÉLLAS SOBRE CUALQUIER CUESTIÓN PROPIA DE LA MATERIA QUE SE REGULA (ARTÍCULOS 32 A 39 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXIV. IMPUESTOS ECOLÓGICOS EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA EMISIÓN DE PRECEPTOS, EN EJERCICIO DE LA COMPETENCIA CONCURRENTES TRIBUTARIA, QUE ESTABLECEN LOS OBJETIVOS Y FINALIDADES QUE SE PRETENDE IMPULSAR CON LOS INGRESOS OBTENIDOS DE AQUÉLLOS, NO SUPONE UNA INVASIÓN A LA ESFERA DE COMPETENCIAS DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULOS 32 Y 33 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXV. CONTRIBUCIONES VINCULADAS CON LA MINERÍA. LA FACULTAD DE LA FEDERACIÓN PARA ESTABLECERLAS ESTÁ REFERIDA AL APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACIÓN DE TODOS LOS MINERALES O SUSTANCIAS QUE EN VETAS, MANTOS, MASAS O YACIMIENTOS CONSTITUYAN DEPÓSITOS CUYA NATURALEZA SEA DISTINTA DE LOS COMPONENTES DE LOS TERRENOS (ARTÍCULOS 34 A 39 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXVI. CONTRIBUCIONES VINCULADAS CON LA MINERÍA. MINERALES O SUSTANCIAS QUE EN VETAS, MANTOS, MASAS O YACIMIENTOS CONSTI-



TUYEN DEPÓSITOS DE NATURALEZA DISTINTA A LOS COMPONENTES DEL TERRENO CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A LA LEY MINERA (ARTÍCULOS 34 A 39 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXVII. CONTRIBUCIONES VINCULADAS CON LA MINERÍA. LA ACTIVIDAD MINERA ABARCA ESENCIALMENTE LAS ACTIVIDADES CONSISTENTES EN LA EXPLORACIÓN, EXPLOTACIÓN Y BENEFICIO DE LOS RECURSOS ENUMERADOS POR LOS ARTÍCULOS 27, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 4 DE LA LEY MINERA, EN TÉRMINOS DE LOS NUMERALES 2 Y 3 DE LA PROPIA LEY REGLAMENTARIA (ARTÍCULOS 34 A 39 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXVIII. CONTRIBUCIONES VINCULADAS CON LA MINERÍA. LOS ESTADOS CUENTAN CON FACULTADES PARA LEGISLAR SOBRE EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES O SUSTENTABLES QUE EN VETAS, MANTOS, MASAS O YACIMIENTOS CONSTITUYEN DEPÓSITOS DE IGUAL NATURALEZA A LOS COMPONENTES DE LOS TERRENOS (ARTÍCULOS 34 A 39 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXIX. IMPUESTO POR REMEDIACIÓN AMBIENTAL EN LA EXTRACCIÓN DE MATERIALES EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO COMPETENCIAL TRIBUTARIO CONCURRENTENTE PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, PUES EL SUPUESTO NORMATIVO PARA SU CAUSACIÓN ES LA EXTRACCIÓN DEL SUELO Y SUBSUELO DE MATERIALES QUE CONSTITUYAN DEPÓSITOS DE IGUAL NATURALEZA A LOS COMPONENTES DE LOS TERRENOS (ARTÍCULOS 34 A 39 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXX. IMPUESTO POR REMEDIACIÓN AMBIENTAL EN LA EXTRACCIÓN DE MATERIALES EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA PREVISIÓN DE LAS ARCILLAS, EL CAOLÍN Y LAS MONTMORILLONITAS COMO OBJETOS DE ÉSTE SE ENCUENTRA FUERA DEL ÁMBITO RESERVADO A LA FEDERACIÓN, SIEMPRE Y CUANDO SU EXTRACCIÓN SE LLEVE A CABO POR MEDIO DE TRABAJOS A CIELO ABIERTO (ARTÍCULO 34 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).



XXXI. IMPUESTO POR REMEDIACIÓN AMBIENTAL EN LA EXTRACCIÓN DE MATERIALES EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA DISCREPANCIA ENTRE SU BASE GRAVABLE Y LA TASA APLICABLE, GENERA INCERTIDUMBRE A LOS CONTRIBUYENTES Y, POR ENDE, ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 34 A 39 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 34 A 39 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2020 Y SU ACUMULADA 100/2020. DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEPTUAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 8 DE DICIEMBRE DE 2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. SECRETARIO: VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión **virtual** de **ocho de diciembre de dos mil veinte**, emite la siguiente:

Sentencia

Correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020, promovidas, respectivamente, por diversos diputados integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020, así como de la Ley de Hacienda, ambas del Estado de Michoacán.

I. Antecedentes

1. El treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, los Decretos 314



y 315, en los que, respectivamente, se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo y se expidió la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 de esa misma entidad federativa.

2. El treinta de enero de dos mil veinte, diversos diputados integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo promovieron acción de inconstitucionalidad, mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

3. En la demanda fueron señaladas como autoridades demandadas, normas generales impugnadas y concepto de invalidez, los que enseguida se precisan:

ÓRGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE EMITIERON Y PROMULGARON LAS NORMAS IMPUGNADAS:

- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:

- Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, publicada mediante Decreto Número 315 en la Trigésima Sección del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

En específico, se impugnan los artículos 1o., 26, 27 y 28 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020.

De igual forma, este Pleno observa que en la primera página de la demanda se indicaron en forma destacada como normas impugnadas los artículos 7o. a 25 de esa misma legislación.

- Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, reformada mediante Decreto Número 314, publicado en la Trigésima Primera Sección del Pe-



riódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

En particular, se impugnan los artículos 32 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, los cuales regulan el impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales.

4. La **minoría parlamentaria actora**, señala en su **primer concepto de invalidez** que los artículos 1o., en la porción normativa que establece que los ingresos que recibirá el Gobierno del Estado de Michoacán por concepto de financiamiento serán de \$4,090'000,000.00 (cuatro mil noventa millones de pesos 00/100 M.N.), así como el diverso 26 que prevé la autorización del Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración para contratar financiamiento hasta por esa misma cantidad, ambos de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, son inconstitucionales.

5. Lo anterior es así, a decir de los actores, porque no se respetaron las formalidades del proceso legislativo para la creación de normas, pues dichos preceptos, al tratarse de la autorización de financiamiento, debieron ser aprobados por las dos terceras partes de los diputados presentes, de conformidad con los artículos 7o. de la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán y 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y no por una mayoría simple como en realidad se hizo.

6. Al respecto, indican que el Ejecutivo del Estado presentó, de forma extemporánea, una segunda iniciativa de Ley de Ingresos que le denominaron "alcance", en la que incluyó un apartado relativo a la solicitud para contratar financiamiento, por lo que algunos diputados propusieron en la sesión extraordinaria del Congreso del Estado de Michoacán, de treinta de diciembre de dos mil diecinueve, que dichos temas debían ser analizados y votados por separado, pues para la aprobación de la Ley de Ingresos se exige una votación distinta a la aprobación para autorizar la contratación de deuda pública.

7. En ese sentido, los diputados promoventes consideran que el tema de la solicitud de autorización para contratar deuda pública debió presentarse a través de una iniciativa distinta y no estar incluida en la iniciativa de la Ley de



Ingresos, máxime que se tenía que realizar un análisis previo de la capacidad de pago del Estado de Michoacán, del destino del financiamiento y, en su caso, del otorgamiento de recursos como fuente o garantía de pago.

8. No obstante, indican que se hizo caso omiso de lo anterior y se sometió a votación nominal en lo general el dictamen de decreto que contenía la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2020, el cual obtuvo veintiocho votos a favor, siete en contra y ninguna abstención, por lo que se aprobó el dictamen en lo general.

9. Asimismo, señalan que diez diputados tuvieron como reservados los artículos 1o. y 26 de la Ley de Ingresos que contenía el dictamen que se discutió; de ahí que, si diecisiete diputados de treinta y cinco presentes no aprobaron dichos preceptos, se debió concluir que los mismos no alcanzaron la votación requerida para su validez.

10. Sin embargo, los promoventes exponen que la votación del dictamen en lo general fue ratificada y se sometió a votación en lo particular el artículo 1o. de Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2020, el cual obtuvo dieciocho votos a favor, catorce en contra y ninguna abstención; de ahí que para alcanzar las dos terceras partes requeridas para su aprobación se necesitaban veintidós votos a favor.

11. De igual forma, indican que el artículo 26 del ordenamiento referido se sometió a votación nominal y obtuvo dieciocho votos a favor, dieciséis en contra y ninguna abstención; por lo que tampoco alcanzó la votación requerida de las dos terceras partes de los diputados presentes, pues para ello debió ser aprobado por veintitrés votos a favor.

12. Así, los diputados promoventes señalan que, a pesar de lo anterior, la presidencia de la Mesa Directiva determinó que dichos artículos habían sido aprobados en lo particular conforme al dictamen, soslayando que para toda solicitud de autorización que realicen los entes públicos para contratar financiamiento o deuda debe ser aprobada, sin excepción, por las dos terceras partes de los diputados presentes, con base en fundamentos constitucionales y legales.



13. Al respecto, argumentan que el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal establece que las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deben autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar empréstitos.

14. A su vez, que el artículo 44, fracción XII, de la Constitución de Michoacán prevé la facultad del Congreso de dicha entidad federativa para establecer las bases para que el gobernador y los Ayuntamientos contraten deuda pública, por lo que el artículo 7o. de la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán, así como el diverso 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, prevén que el Congreso aludido debe autorizar los montos máximos para la contratación de financiamiento por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

15. Es por ello que, con independencia de la legislación en donde se pretenda incluir la autorización de contratar deuda pública, la misma debe aprobarse por la mayoría calificada exigida. Asimismo, indican que lo anterior adquiere mayor relevancia porque el artículo 37 de la Constitución de Michoacán, prevé que la aprobación de las iniciativas de ley o decreto deben hacerse por mayoría absoluta del número de diputados presentes, o por las dos terceras partes cuando así lo exija dicho ordenamiento.

16. En ese sentido, señalan que el legislador local estableció que, en ciertas leyes, por su importancia o trascendencia, se debía lograr el consenso de una amplia mayoría parlamentaria con el propósito de incluir la voluntad de los partidos políticos minoritarios y permitir la gobernabilidad multilateral.

17. Por tanto, los diputados promoventes afirman que la aprobación de los artículos 1o. y 26 de la Ley de Ingresos impugnada, sin haber alcanzado la mayoría de las dos terceras partes de los diputados presentes, vulnera el debido proceso y el principio de legalidad, en la vertiente de fundamentación y motivación, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que no se cumplió con esa formalidad para aprobar la autorización de contratar deuda o financiamiento.

18. Además, consideran que esa transgresión no debe ser convalidada por el hecho de que los preceptos impugnados se aprobaron por una mayoría o



porque se le permitió a la minoría parlamentaria exponer las razones por las que votaría en contra, ya que implicaría desconocer las reglas de votación que prevén la Ley Fundamental y las leyes locales.

19. En el **segundo concepto de invalidez**, se argumenta que los artículos 1o., 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020 son inconstitucionales, ya que durante el proceso legislativo que dio origen a dicha ley, se cometieron violaciones graves a la Constitución Federal, a la Constitución del Estado de Michoacán y a diversas leyes locales y federales.

20. Ello, a decir de los promoventes, pues el gobernador de Michoacán envió al Congreso de dicha entidad federativa la iniciativa de Ley de Ingresos el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, fecha límite que señala la Constitución Local para presentarla y, posteriormente, el veintiséis de diciembre del mismo año, envió una diversa iniciativa a la que le llamó "alcance", en la que incluyó la solicitud para que se le autorizara contratar financiamiento y que el Congreso le dio trámite a pesar de que había sido presentada de forma extemporánea.

21. Al respecto, indican que se trata de una nueva iniciativa porque no fue un oficio que aclarara, precisara o propusiera un cambio menor, toda vez que incluyó la solicitud de contratación de deuda; además de que los fundamentos citados y el formato en que se presentó el "alcance", correspondieron a los de una iniciativa.

22. De esta forma, señalan que si en la primera iniciativa de la Ley de Ingresos presentada en tiempo no se incluyó la solicitud de autorización para contratar deuda para proyectos productivos, ni para refinanciar o reestructurar la deuda pública del Estado de Michoacán, al hacerlo en la segunda iniciativa, se transgredió la fracción VII del artículo 60 de la Constitución de dicha entidad federativa, pues se presentó treinta y seis días después de lo permitido y a cuatro días de que venciera el plazo del Congreso para aprobarla.

23. Asimismo, afirman que, si bien no existe una consecuencia legal por presentar dos iniciativas de Ley de Ingresos dentro del plazo previsto, al haberse presentado una segunda iniciativa de forma extemporánea, ésta debió ha-



berse desechado. Además de que, si la Constitución Local prevé una fecha límite para presentarla, de manera implícita establece una prohibición para hacerlo posteriormente, toda vez que los servidores públicos sólo tienen permitido hacer lo que la ley les permite; máxime que dicho límite se estableció para que los legisladores tuvieran tiempo de analizar el contenido de la Ley de Ingresos.

24. En ese sentido, exponen que el artículo 234 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, define a la iniciativa de ley o decreto como el acto mediante el cual se propone crear, adicionar, modificar, derogar o abrogar un ordenamiento jurídico; mientras que el artículo 235 de la misma ley establece que las iniciativas deben ser dirigidas al presidente del Congreso, debidamente fundadas, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado respectivo, además de presentarse por escrito con firma autógrafa del promovente y estar acompañada de una versión digital.

25. Por tanto, aducen que el término "alcance" que se menciona en la segunda iniciativa es intrascendente, pues va dirigida al presidente del Congreso, contiene una exposición de motivos, propone un articulado, la firma del gobernador y se acompaña una versión digital; de ahí que la aprobación del dictamen de iniciativa de Ley de Ingresos es inconstitucional, pues se analizó la segunda iniciativa, misma que, al ser extemporánea, no debió tomarse en cuenta, particularmente, en lo relativo a la solicitud de endeudamiento.

26. Además, reiteran que el gobernador de Michoacán debió solicitar la autorización de financiamiento a través de una iniciativa por separado, atendiendo a la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán y a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, las cuales establecen los requisitos, el procedimiento y el porcentaje de votación requerida para aprobar la autorización de financiamiento, la cual es distinta a la que se requiere para aprobar la Ley de Ingresos.

27. Por otra parte, los diputados promoventes argumentan que el mismo día en que se turnó la iniciativa de Ley de Ingresos a las Comisiones Unidas de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, y de Hacienda y Deuda Pública, sus integrantes fueron citados de manera informal a una reunión de trabajo para analizar y dictaminar dicha ley, sin que se hubiere presentado algún proyecto



de dictamen, por lo que no es posible afirmar que las comisiones lo aprobaron válidamente, ya que dicho dictamen no existió.

28. Al respecto, señalan que existen diversas disposiciones legales que prevén la obligación de presentar un proyecto de dictamen en las reuniones de trabajo de las comisiones para que los diputados integrantes tengan la oportunidad de analizarlo, discutirlo y, en su caso, aprobarlo o no.¹

29. Asimismo, aducen que el hecho de convocar a una reunión de trabajo en el mismo día en el que se recibieron las iniciativas, provocó una urgencia para aprobarlas, soslayando que respecto a la Ley de Ingresos no se presentó algún proyecto de dictamen y, en consecuencia, tampoco se aprobó ninguno, ya que únicamente se expusieron las diferencias entre la primera y segunda iniciativa (consistentes en que la segunda se trataba de un "alcance" de la primera). De ahí que lo que se aprobó fue la iniciativa turnada ese mismo día y no un dictamen.

30. Además, indican que, del acta de sesión de la reunión de trabajo se sigue que ni siquiera se analizó la iniciativa de Ley de Ingresos, pues sólo se expuso un resumen de la segunda iniciativa en la parte relativa a la solicitud de deuda pública para después considerar que la iniciativa estaba suficientemente discutida, someterla a votación y, una vez aprobada por mayoría simple, inscribir la elaboración del dictamen correspondiente.

31. En ese sentido, afirman que existe una violación al procedimiento que trasciende a la ley reclamada, pues como no hubo un proyecto de dictamen aprobado válidamente en comisiones, el que se presentó y se aprobó en el Pleno del Congreso carece de validez, aun teniendo la firma de la mayoría de los integrantes de las comisiones.

32. Por último, los promoventes argumentan que no se permitió a los legisladores realizar un análisis responsable de la segunda iniciativa de Ley de In-

¹ Los preceptos a los que se refieren son los artículos 36 de la Constitución de Michoacán; 52, 242 y 243 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán; y 8, 26, fracción V, y 33 del Reglamento de Comisiones y Comités del Congreso del Estado de Michoacán.



gresos por cuanto hace a la procedencia o no de la solicitud de financiamiento para contratar deuda y refinanciar créditos de largo plazo, ni realizar un debate parlamentario tanto en las comisiones como en el Pleno del Congreso.

33. Al respecto, señalan que para que el Congreso Local esté en condiciones de aprobar la solicitud de autorización para contratar deuda pública y para refinanciar y/o reestructurar créditos a largo plazo, requiere de tiempo suficiente para analizar el contenido y alcance de la iniciativa y sus anexos, así como de la capacidad de pago del Estado de Michoacán, del destino del financiamiento y del otorgamiento de recursos como fuente o garantía de pago, entre otros aspectos que prevén la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán, la Ley de Disciplina Financiera y la Constitución Política de dicho Estado.

34. No obstante, indican que ese análisis jamás se realizó en la sesión de las comisiones, pues la reunión de trabajo para analizar, entre otras, la iniciativa de Ley de Ingresos del Estado de Michoacán se llevó a cabo el mismo día en que el Pleno del Congreso la turnó; por lo que algunas horas resultan insuficientes para analizar su contenido y alcance.

35. Aunado a lo anterior, los promoventes aducen dos transgresiones graves que afectaron la validez constitucional de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2020; la primera consistente en que no se permitió a legisladores del Partido Movimiento de Regeneración Nacional presentar ni leer una moción suspensiva, y otra aclarativa que tenían el propósito de proponer al Pleno del Congreso de Michoacán que antes de discutir y votar dicha ley, se separara el tema de la deuda pública, por lo que se privó la posibilidad de debatir si era correcto o no el procedimiento de aprobación.

36. La segunda vulneración al procedimiento que aluden, es que se dispuso la segunda lectura del dictamen que contenía la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2020, sin que dicha decisión estuviera debidamente fundada y motivada.

37. En ese sentido, afirman que si bien los artículos 33, fracción XXI y 38 de la Constitución de Michoacán, así como el 246 de la Ley Orgánica del Congreso de Michoacán que fueron citados al someter a consideración la dispensa



de la segunda lectura referida, sí corresponden a esa decisión legislativa, lo cierto es que su aplicación fue incorrecta porque dichos preceptos prevén que sólo se podrá dispensar la segunda lectura de un dictamen cuando se exponga o califique la urgencia notoria y se apruebe por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno del Congreso.

38. Sin embargo, a decir de los promoventes, dichos requisitos no se cumplieron, pues en ningún momento se expusieron las causas de urgencia notoria, sino que sólo se sometió a votación omitir la segunda lectura con el argumento de que así se había solicitado y aprobado en el orden del día. Además, la dispensa fue aprobada por mayoría simple y no por las dos terceras partes de los diputados presentes; de ahí que se debió dar la segunda lectura en una sesión distinta, en términos del artículo 246 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Michoacán.

39. Asimismo, indican que, de conformidad con el artículo 266 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Michoacán, la dispensa debió ser por votación nominal al tratarse de un dictamen con proyecto de ley, por lo que, al haberse hecho de forma económica, se actualizó otra violación al procedimiento legislativo.

40. Para reforzar lo anterior, invocan las jurisprudencias «P./J. 36/2009 y P./J. 37/2009», de rubros: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE." y "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA.", que derivaron de la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008.

41. Por tanto, los promoventes consideran que las violaciones al procedimiento legislativo referidas impactan directamente en la validez constitucional de los artículos impugnados, las cuales no pueden ser convalidadas por el solo hecho de que el dictamen respectivo fue aprobado por una mayoría parlamentaria.

42. En el **tercer concepto de invalidez** se argumenta que en la aprobación del dictamen que contenía la iniciativa de Ley de Ingresos del Estado de Mi-



choacán para el ejercicio fiscal 2020, hubo transgresiones al debido proceso legislativo, así como a los derechos de legalidad, exacta aplicación de la ley, seguridad jurídica y de democracia deliberativa.

43. Al respecto, los diputados promoventes aducen que la iniciativa referida en ningún momento considera al "Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán", ni señala la justificación para no tomarlo en cuenta, aun cuando existe obligación para ello, de conformidad con los artículos 11 y 13 de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán, los cuales prevén que la Ley de Ingresos de dicha entidad federativa debe sustentarse en el Plan de Desarrollo aludido.

44. Asimismo, señalan que se vulneran los principios de legalidad y exacta aplicación de la ley, ya que la iniciativa de la Ley de Ingresos para el Estado de Michoacán, el "alcance" presentados por el gobernador de dicha entidad federativa, así como el dictamen aprobado por el Congreso del mismo Estado, no reflejan los ingresos generados por instancias desconcentradas y descentralizadas, los cuales deben ser proporcionados por la Secretaría de Finanzas de Michoacán.

45. De igual forma, indican que en la reunión de las Comisiones Unidas de veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve, no se agotó el procedimiento del artículo 37 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, consistente en hacer la lectura del proyecto de dictamen de la Ley de Ingresos, por lo que los integrantes de las comisiones no tuvieron conocimiento certero de lo que estaban por discutir y aprobar, máxime que la discusión no se llevó a cabo con el tiempo suficiente ni con la exhaustividad requerida.

46. También, exponen que conforme al artículo 58 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, es posible invitar a personas o representantes de organismos públicos, privados, sociales y académicos a las reuniones de Comisión, mediante acuerdo previo, para que participen en la discusión de los asuntos. No obstante, sin acuerdo previo, el día de la reunión de trabajo algunos diputados integrantes de las Comisiones Unidas tuvieron una reunión privada con funcionarios de la Secretaría de Finanzas y Administración del Ejecutivo del Estado de Michoacán, por lo que se transgredió el artículo referido, así como el principio de división de poderes.



47. Igualmente, aducen que como no se agotó la etapa de discusión y votación del dictamen que contiene la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2020, se transgredieron los artículos 66 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán y el 18 del Reglamento de Comisiones y Comités del Congreso del Estado de Michoacán, los cuales establecen que las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes.

48. Además, señalan que el dictamen aludido es ilegal porque no cumple con varios requisitos establecidos por la doctrina parlamentaria, tales como indicar los antecedentes del asunto, el número de dictamen, la descripción del análisis, el soporte con información y citas provenientes de fuentes fidedignas, así como las conclusiones y el impacto de la ley a aprobar.

49. Por otra parte, argumentan que en las exposiciones de motivos de la segunda iniciativa de Ley de Ingresos y de la iniciativa de reformas a la Ley de Hacienda, ambas del Estado de Michoacán, no existe justificación sólida sobre la implementación de los impuestos ecológicos, ya que no se acompaña un estudio pleno sobre la recaudación de esos tributos que ayude a concluir un monto estimado a recaudarse en un periodo determinado, lo cual impacta en el cálculo de percepción anual y en el destino final del ingreso recaudado.²

50. Lo anterior es así, a decir de los promoventes, ya que la estimación de los impuestos ecológicos no cumple con el formato aprobado por el Consejo Nacional de Armonización Contable, pues no se establecen las cuotas, tarifas y tasas de dichos impuestos, ni se establecen criterios generales de política económica que permitan lograr y evaluar el desempeño de los objetivos planteados, con lo cual se vulnera el principio de certeza jurídica.

51. Asimismo, aducen que los artículos 32 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, relativos al impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales, contravienen lo previsto por el párrafo quinto

² Al respecto, los promoventes indican que con ello se incumple lo previsto por los artículos 5 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 23 de la Ley de Planeación Hacendaria del Estado de Michoacán.



del artículo 4o. de la Constitución Federal y no cumplen con una debida fundamentación y motivación.

52. Al respecto, señalan que dicho precepto constitucional no prevé la creación de impuestos como medida de responsabilidad ambiental y, si bien es válido emitir mecanismos normativos de carácter fiscal para tal efecto, los mismos deben consistir en estímulos fiscales y no en cargas impositivas. Sin embargo, la Ley de Hacienda para el Estado de Michoacán tiene como objeto establecer contribuciones y diversos conceptos de ingreso que, en su conjunto, se incorporen al patrimonio de dicha entidad federativa; es decir, sus fines son exclusivamente recaudatorios, lo cual es inconstitucional.

53. Por ello, indican que el objetivo y la finalidad de los impuestos ecológicos aludidos también contravienen el artículo 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual establece que, en ningún caso, los instrumentos económicos para combatir problemas ambientales se establecerán con fines recaudatorios.

54. En ese sentido, los promoventes exponen que las responsabilidades ambientales de carácter económico tienen un fin extrafiscal, pues su objeto fundamental no es recaudar, sino desincentivar actividades que representen un daño ecológico. No obstante, la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán no contempla medidas de remediación, ya que los artículos impugnados de dicho ordenamiento se refieren a fines meramente recaudatorios.

55. De igual forma, indican que al aprobar la reforma a dicho ordenamiento legal y crear los impuestos ecológicos, se vulneró el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, porque el Congreso de la Unión es el único órgano facultado para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales, lo que conlleva una invasión de competencia y jurisdicción del ámbito federal.

56. Asimismo, argumentan que en la exposición de motivos de la Ley de Hacienda aludida se pretendió justificar la creación de impuestos ecológicos bajo el principio de "quien contamina, paga", lo cual incentiva y legitima la contaminación a escala industrial, permitiendo la degradación ambiental irreversible.



ble a cambio del pago de impuestos, en perjuicio del interés social y del fin de toda responsabilidad ambiental, por lo que se vulneran derechos humanos sin atender medidas efectivas para abatir el problema que representa el deterioro del medio ambiente.

57. También, aducen que los artículos de la ley en cuestión, relativos a los impuestos ambientales, vulneran el derecho a la seguridad jurídica y al mínimo vital, ya que el procedimiento para aplicar las tarifas aplicables no está fundado ni motivado; además de que la autoridad que impone las cargas tributarias carece de sustento constitucional para realizarlo, pues no existe una relación entre el hecho y la base impositiva, por lo que, en realidad, no se está cobrando un derecho sino un impuesto. De ahí que, igualmente, se vulneran los derechos a la conservación del medio ambiente, al acceso a la justicia, al orden constitucional y se transgrede la autonomía de los Municipios.

58. Por último, los diputados promoventes señalan que, en caso de ser fundada la acción de inconstitucionalidad, la declaración de invalidez debe hacerse extensiva al Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2020, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 53/2010, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."

59. A su vez, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por conducto de su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad mediante escrito presentado el treinta de enero de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

60. En la demanda fueron señaladas como autoridades demandadas, normas generales impugnadas y conceptos de invalidez, los siguientes:

ÓRGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE EMITIERON Y PROMULGARON LAS NORMAS IMPUGNADAS:

- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:



- Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, reformada mediante Decreto Número 314, publicado en la Trigésima Primera Sección del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

En particular, se reclama la invalidez de los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, los cuales regulan el impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales.

61. La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** señala en su demanda que, si bien no todas las normas impugnadas pudieran estar afectadas de los vicios aducidos, las reclama en su integridad al considerar que constituyen un sistema normativo en el que cada parte encuentra una unión lógica indisoluble con el conjunto, por lo que existe la posibilidad de que expulsar una sola de las porciones del sistema derive en un nuevo diseño o configuración del mismo.

62. Después, se exponen consideraciones previas relativas al derecho a la seguridad jurídica, a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, así como a la naturaleza de las contribuciones.

63. Luego, en el único concepto de invalidez se argumenta que los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, los cuales prevén el impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales, vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios tributarios de legalidad y proporcionalidad, previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

64. Al respecto, la promovente afirma que dicho impuesto vulnera el principio de proporcionalidad tributaria porque no está diseñado respecto de alguna forma de manifestación o movimiento de riqueza que incremente el patrimonio de los sujetos pasivos, o bien, que refleje su capacidad contributiva, sino que el gravamen se aplica a situaciones fácticas y/o jurídicas que, por sí mismas, no reflejan una potencialidad real para aportar al gasto público.

65. De igual forma, señala que, de un análisis de los elementos que configuran el impuesto referido, se sigue que la configuración de su objeto y la base no atienden a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, pues la situación fáctica gravada (extracción de cierto tipo de materiales del suelo y subsuelo) no



implica que exista algún acontecimiento económico que refleje un incremento en el patrimonio de los causantes, ni que exista una capacidad para gasto como si se tratara de un impuesto indirecto.

66. Así, indica que, en el caso, el objeto que grava el legislador es un hecho cuya naturaleza recae en la afectación del suelo y subsuelo que componen el medio ambiente en el Estado, el cual de ninguna manera se relaciona con la capacidad contributiva de los sujetos obligados al pago del impuesto en cuestión.

67. Además, afirma que la base gravable del impuesto tampoco se relaciona con la capacidad contributiva, pues no se aplican ni miden unidades de valor que reflejen un haber patrimonial susceptible de ser gravado y con base en el cual sea posible aportar al gasto público.

68. Por otra parte, la promovente argumenta que existe una incongruencia en el diseño del tributo impugnado que trasciende a la forma en que los contribuyentes deben determinar los créditos fiscales a su cargo.

69. Al respecto, expone que la base gravable del impuesto en cuestión consiste en el volumen del material obtenido del suelo o subsuelo y a cada metro cúbico de material extraído se aplica una tasa del 3% sobre el monto total de la enajenación. En este sentido, aduce que las normas impugnadas presuponen que toda extracción de material será enajenada con posterioridad.

70. Asimismo, señala que el artículo 38 de la Ley de Hacienda impugnada establece que el impuesto se genera al momento en que se configura su objeto, es decir, al momento en que se lleva a cabo la extracción. Sin embargo, también prevé un diferimiento en la época de pago hasta el día diecisiete del mes siguiente al que se facture el volumen extraído.

71. Por ello, afirma que se afecta la seguridad jurídica de los contribuyentes, pues la causación del tributo, la aplicación de la tasa y la época de pago de ninguna manera atienden al objeto del impuesto. De ahí que no se tenga certeza del hecho verdaderamente gravado y de la manera en que se debe cumplir con la norma, a fin de realizar los pagos correspondientes.

72. También indica que el hecho de que la época de pago sea hasta el día diecisiete del mes siguiente al que se facture el volumen extraído, genera insegu-



ridad jurídica, pues no queda claro si esa facturación implica la emisión del comprobante fiscal, la recepción del ingreso por la enajenación o algún otro supuesto.

73. De igual forma, señala que el último párrafo del artículo 38 referido, también actualiza una falta de certeza jurídica, al establecer que en caso de que el material extraído no haya sido enajenado en un ejercicio fiscal, las autoridades recaudadoras están facultadas para determinar la extracción del producto conforme a bitácoras, licencias, permisos y demás instrumentos que permitan medir el material obtenido.

74. Ello, a decir de la promovente, propicia un actuar arbitrario en el cobro de las contribuciones, pues si el material extraído no ha sido enajenado, no existe obligación de los contribuyentes de determinar el crédito fiscal según lo dispuesto por los preceptos reclamados; por lo que, en ese sentido, tampoco existe razón para que la autoridad cuantifique el volumen del material extraído.

75. Finalmente, argumenta que en caso de que se declare la invalidez de los preceptos impugnados, el cumplimiento de la obligación ambiental por parte de la entidad federativa no se vería afectado, toda vez que en el orden jurídico del Estado de Michoacán, existe una Ley de Responsabilidad Ambiental y un Código Penal, los cuales establecen reparaciones, compensaciones y sanciones por daños ocasionados al medio ambiente, por lo que las obligaciones estatales para la protección de este último están plenamente garantizadas.

II. Trámite

76. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad promovida por diversos diputados integrantes del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, con el número de expediente 99/2020, mediante acuerdo de seis de febrero de dos mil veinte. Además, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

77. En esa misma fecha, el presidente de este Alto Tribunal ordenó registrar la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el número de expediente 100/2020 y, al existir identidad respecto de las normas impugnadas, ordenó su acumulación con la acción de inconstitucionalidad 99/2020.



78. El Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad, por acuerdo de diez de febrero de dos mil veinte, y tuvo a los promoventes designando autorizados y delegados; señalando domicilio para oír y recibir notificaciones; y ofreciendo como pruebas las documentales que acompañaron.³

79. Asimismo, determinó que no procedía tener por desistidas a las diputadas Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez y María Teresa Mora Covarrubias, ya que la figura del desistimiento no es aplicable en las acciones de inconstitucionalidad, al ser un medio de control abstracto, mediante el cual se plantea una posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal.

80. De igual forma, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán para que rindieran sus respectivos informes y señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones. Además, requirió al Poder Legislativo aludido para que enviara a este Alto Tribunal los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, y al Poder Ejecutivo referido para que enviara un ejemplar del Periódico Oficial en el que se publicaron las normas controvertidas.

81. Finalmente, ordenó dar vista del asunto a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su interés conviniera.

82. **Informes de las autoridades demandadas.** El Congreso del Estado de Michoacán, por conducto del vicepresidente de la Mesa Directiva, y el titular del Poder Ejecutivo Local, por conducto de su Consejero Jurídico, rindieron sus informes mediante escritos presentados el cinco y once de marzo de dos mil veinte, respectivamente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

83. Al respecto, en el **Informe del Poder Legislativo del Estado de Michoacán** se argumenta que, en sesión extraordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Michoacán, de treinta de diciembre de dos mil diecinueve, se aprobó en lo general la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal

³ En contra de este acuerdo, el Poder Ejecutivo de Michoacán de Ocampo, por conducto de su consejero jurídico, interpuso el recurso de reclamación 27/2020-CA, mismo que fue desechado por la Segunda Sala, en sesión de quince de julio de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos.



2020, con veintiocho votos a favor, siete en contra y ninguna abstención. De ahí que el tema de endeudamiento público haya sido aprobado por dos terceras partes de los diputados presentes, pues se necesitaban veintitrés votos a favor para alcanzar la mayoría calificada.

84. Después, indica que diversos diputados tuvieron como reservados los artículos 1o., 26 y 27 de la Ley de Ingresos de Michoacán para el año 2020. Respecto del artículo 1o., se sometió en votación nominal el proyecto de artículo reservado y se obtuvo un resultado de quince votos a favor, dieciocho en contra y ninguna abstención, por lo que se desechó la reserva y se sometió a votación nominal dicho precepto conforme al dictamen, en donde se obtuvo un resultado de dieciocho votos a favor, catorce en contra y cero abstenciones. De ahí que se declaró aprobado en lo particular el artículo 1o. conforme al dictamen.

85. De esta forma, refiere que dado que el artículo 1o. engloba todo el proyecto y el artículo 26 se encuentra vinculado al mismo, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Michoacán comunicó que la reserva a este último precepto ya no tenía razón de continuar. No obstante, el presidente manifestó que por procedimiento sometería a votación el artículo 26 conforme al dictamen y se obtuvieron dieciocho votos a favor, dieciséis en contra y cero abstenciones, por lo que se declaró aprobado en lo particular.

86. Asimismo, señaló que lo anterior no era el caso del artículo 27, entonces se sometió a votación el proyecto del artículo reservado y se obtuvo un resultado de diez votos a favor, veinticuatro en contra y ninguna abstención, por lo que se desechó la reserva y se sometió a votación nominal dicho precepto conforme al dictamen, en donde se obtuvo un resultado de veinticuatro votos a favor, diez en contra y cero abstenciones. De ahí que se declaró aprobado en lo particular el artículo 27 conforme al dictamen.

87. En ese sentido, argumenta que aun y cuando las votaciones en lo particular fueron diferentes a la votación en lo general, no debe soslayarse que lo consecutivo corre la misma suerte que lo principal, por lo que, si las reservas fueron desechadas, debe prevalecer la votación del dictamen en lo general, el cual fue aprobado por las dos terceras partes de los miembros presentes.

88. Así, aduce que resulta ilegal lo pretendido por los promoventes respecto a que la votación de mayoría calificada únicamente opere para los artículos



que versan sobre financiamiento, pues esos ingresos se vinculan con una sola cantidad en la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2020, que fue aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión respectiva.

89. Luego, el vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán indica que las mociones suspensiva y aclarativa que presentaron los diputados en la sesión extraordinaria en cuestión, se atendieron y discutieron conforme a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Estado de Michoacán, pues los actos se llevaron a cabo de manera transparente, se concedió oportunamente la posibilidad de hacer valer las mociones y se sometieron a votación las mismas, en donde al no haber obtenido un resultado favorable, fueron desechadas, por lo que se continuó con el desarrollo de la sesión.

90. Además, señala que el dictamen respectivo fue presentado con dispensa de su segunda lectura por considerarse de urgente y obvia resolución, por lo que dicha dispensa se sometió a votación económica y se aprobó con veintidós votos a favor, seis en contra y ninguna abstención. De ahí que se declaró aprobada la dispensa aludida, pues el Pleno del Congreso expresó su voluntad y cuando se manifiesta con una votación, ello conlleva acciones definitivas.

91. De igual forma, expone que una vez hecho lo anterior, se concedió el uso de la palabra a los diputados presentes y después de que concluyeron las intervenciones respectivas, se sometió en votación económica si el dictamen de la Ley de Ingresos se encontraba suficientemente discutido, lo cual obtuvo un resultado favorable.

92. Por tanto, concluye que sí se respetaron las formalidades del proceso legislativo para la creación de normas, pues se desarrollaron los procedimientos pertinentes conforme a la ley y se respetaron las propuestas, así como las manifestaciones planteadas por los diputados del Congreso de Michoacán.

93. En otro orden de ideas, el vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán argumenta que es falsa la afirmación de los promoventes relativa a que el Ejecutivo de dicha entidad federativa presentó una iniciativa de Ley de Ingresos de forma extemporánea en la que incluyó la solicitud para que se autorizara contratar financiamiento.



94. Al respecto, expone que el gobernador del Estado de Michoacán presentó la iniciativa de Ley de Ingresos ante el Congreso de dicha entidad federativa el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, por lo que cumplió con la obligación prevista en el artículo 60, fracción VIII, de la Constitución Local.

95. Asimismo, señala que el artículo 5o. de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios establece que en los casos en que las entidades federativas aprueben sus Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egreso después de la publicación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, las estimaciones de participaciones y transferencias federales etiquetadas que se incluyan en los ordenamientos locales referidos no deberán exceder a las previstas en los ordenamientos federales aludidos.

96. En ese sentido, indica que el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, se publicó la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020 en el Diario Oficial de la Federación; de ahí que resultaba indispensable realizar los ajustes correspondientes a la iniciativa de Ley de Ingresos de Michoacán entregada oportunamente, con el objetivo de cumplir con el artículo 5o. de la Ley de Disciplina Financiera, lo cual, efectivamente, se hizo cuando el Poder Ejecutivo de Michoacán presentó el alcance respectivo el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve.

97. Por tanto, afirma que no existen las violaciones que pretenden los promoventes, pues de no haberse presentado el alcance referido, habría inconsistencias fiscales y se incurriría en responsabilidades por no atender lo previsto en las diversas leyes en materia financiera.

98. Por otra parte, el vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán aduce que carece de razón el argumento de los promoventes relativo a que no se analizó ni se aprobó algún proyecto de dictamen en la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas. Al respecto, señala que del acta de la reunión de trabajo se sigue que los diputados integrantes de dichas comisiones realizaron consideraciones respecto del tema de financiamiento y de los demás inherentes a la Ley de Ingresos, por lo que después de haber discutido ampliamente esos temas, quedó aprobado por mayoría el dictamen respectivo.



99. También, refiere que, si bien el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve se turnó, entre otras, la iniciativa de Ley de Ingresos de Michoacán para el año 2020 y ese mismo día por la noche se decidió aprobarla, lo cierto es que lo que hicieron las Comisiones Unidas fue continuar con los trabajos legislativos que dieron inicio desde el tres de diciembre de dos mil diecinueve.

100. Asimismo, argumenta que la afirmación de los promoventes relativa a que no se permitió realizar un debate parlamentario, tanto en las comisiones como en el Pleno del Congreso, respecto de la procedencia de la solicitud de financiamiento, carece de sustento. Ello, pues la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020 se aprobó por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión extraordinaria correspondiente; además de que en la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas se aprobó el análisis de capacidad de pago del Gobierno del Estado de Michoacán.

101. En otro aspecto, el vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán afirma que los impuestos ecológicos previstos en la Ley de Hacienda de dicha entidad federativa no vulneran los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que su objeto y base gravable atienden a la capacidad contributiva de los sujetos, y se establecen claramente los elementos esenciales de dichos tributos; además de que existe la obligación de los ciudadanos de contribuir al gasto público en la entidad federativa en que residan.

102. De igual forma, indica que la regulación de los impuestos ecológicos no es una materia exclusiva de la Federación, por lo que válidamente una entidad federativa puede establecer su imposición con la finalidad de contar con recursos que le permitan atender su obligación de proteger la salud y el medio ambiente, de conformidad con el artículo 4o. de la Constitución Federal.

103. En ese sentido, solicita que se atienda a lo determinado por este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 56/2017, en lo relativo al tema de impuestos ecológicos.

104. Finalmente, expone que existe una causa de improcedencia respecto a la acción de inconstitucionalidad promovida por diversos diputados del Con-



greso del Estado de Michoacán, pues dos diputadas que firmaron la demanda se desistieron de la misma.

105. De esta forma, señala que, si bien la figura del desistimiento no es aplicable en dicho medio de control constitucional, no debe pasar inadvertida la voluntad de esas diputadas, pues con su decisión de desistirse, los diputados del Congreso de Michoacán ya no cuentan con legitimación activa para promover la acción de inconstitucionalidad, al no cumplir con el porcentaje requerido para tal efecto.

106. Por otra parte, en el **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán**, se indica que los artículos 1o., 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, no poseen las características de ser normas generales, abstractas e impersonales, pues se tratan de meras autorizaciones dadas al Poder Ejecutivo del Estado para celebrar los actos que se requieran para formalizar la contratación de financiamiento y la reestructura y/o refinanciamiento de la deuda pública, por lo que una vez que se lleve a cabo dicha actividad, se extinguirá el contenido del acto que lo autorizó.

107. En ese sentido, indica que si bien los artículos cuya invalidez se demanda son actos formalmente legislativos, lo cierto es que materialmente constituyen un acto administrativo con efectos concretos, específicos y precisos. Por tanto, al carecer de los elementos esenciales de una norma general, ello conlleva la improcedencia de la acción.

108. Después, expone que en la jurisprudencia P./J. 100/2010, esta Suprema Corte determinó las condiciones constitucionales que deben respetar las entidades federativas para adquirir deuda pública, a saber: a) que la contratación de la deuda pública sea en moneda nacional y con gobiernos o instituciones mexicanas; b) que el destino de la adquisición de la deuda pública sea exclusivamente para inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura; c) el principio de unidad o concentración de las finanzas estatales, lo que incluye a la administración descentralizada; y d) una coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento, conforme al cual se definen facultades tanto de ejercicio potestativo como obligatorio.



109. De esta forma, aduce que los artículos 1o., 26, 27 y 28 de la Ley de Ingresos para el Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020 cumplen con las condiciones referidas.

110. Al respecto, señala que en el artículo 1o. aludido se previó una cantidad en moneda nacional por concepto de ingresos de financiamiento y se precisó que es un financiamiento interno. Además, los artículos 26, primer párrafo y fracción IV, así como 27, primer párrafo y fracción IV, establecen que el máximo de deuda pública a contratar será en moneda nacional y que será con instituciones financieras mexicanas.

111. Asimismo, indica que el artículo 26, fracción I, de la ley en cuestión establece que cierta cantidad del financiamiento debe destinarse para inversiones públicas productivas y la cantidad restante para la constitución de fondos de reserva. También, el artículo 27 prevé la contratación de deuda para destinarlo al refinanciamiento y/o reestructuración de los créditos a largo plazo a cargo del Estado y a la constitución de fondos de reserva, así como para realizar diversas operaciones y actos relacionados.

112. De igual forma, afirma que el principio de unidad o concentración de las finanzas estatales no debía establecerse en los preceptos impugnados, pues no se contempla la adquisición de deuda por parte de algún organismo descentralizado, ni tampoco de algún Municipio en el que el Estado deba ser aval solidario.

113. Por último, argumenta que en todo momento hubo una coparticipación entre el Legislativo y el Ejecutivo del Estado de Michoacán, ya que el Congreso aprobó y autorizó el ingreso por financiamiento interno, se estipularon los montos máximos de contratación de financiamiento y quedaron previstos en la Ley de Ingresos respectiva, además de que se estableció la fuente de pago y el tiempo máximo por el que podría contratarse la deuda pública. Ello, en concordancia con la diversa jurisprudencia P./J. 102/2010, que prevé las reglas de colaboración y corresponsabilidad entre los Poderes Locales.

114. Por tanto, concluye que la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2020 goza de regularidad constitu-



cional, al haberse emitido respetando todos los parámetros establecidos en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal.

115. Posteriormente, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán dio contestación a cada uno de los conceptos de invalidez. En relación con el primero, refirió que el argumento relativo a que la aprobación de la deuda pública no se dio con la mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente, resulta falso.

116. Al respecto, señala que la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020 fue aprobada en lo general por veintiocho votos a favor, siete votos en contra y cero abstenciones, esto es, alcanzó la mayoría calificada superior a las dos terceras partes de los diputados presentes (treinta y cinco) y se reservaron en lo particular los artículos 1o., 26 y 27 de la misma ley.

117. Así, indica que los diputados que hicieron la reserva correspondiente sometieron la propuesta respectiva en el orden numérico del articulado reservado. En primer término, se desechó la reserva al artículo 1o. referido, con quince votos a favor, dieciocho en contra y cero abstenciones; e inmediatamente, se aprobó por votación nominal conforme al dictamen con dieciocho votos a favor, quince en contra y cero abstenciones.

118. Por ello, argumenta que la afirmación de los promoventes en la que aducen una transgresión a las reglas de votación respecto del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020 es inoperante, pues, en todo caso, la votación que se hizo sobre ese precepto nunca debió llevarse a cabo.

119. En efecto, expone que la reserva al artículo 26 aludido se declaró sin materia y ya no tenía "razón de ser", porque se aprobó el artículo 1o. de la ley en cuestión y el mismo engloba todo el proyecto. No obstante, se sometió a votación dicho artículo 26 de la Ley de Ingresos de Michoacán para el año 2020, conforme al dictamen y se aprobó en lo particular con dieciocho votos a favor, dieciséis en contra y cero abstenciones.



120. De esta forma, señala que el presidente del Congreso no debió someter a votación en lo particular, conforme al dictamen, el artículo 26, toda vez que, de conformidad con el artículo 251 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, dicha votación se prevé únicamente para los casos en que no se aprueba un proyecto de artículo reservado, lo que en el caso no ocurrió porque la reserva se declaró sin materia y la ley impone que se tenga como si la misma nunca hubiere existido.

121. Por el contrario, indica que al dejar de existir la reserva formulada al artículo 26 aludido, debió prevalecer la aprobación del dictamen en lo general para dicho precepto, de conformidad con el 250 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, lo cual, en el caso, consistió en veintiocho votos a favor, siete en contra y ninguna abstención, es decir, una votación favorable de las dos terceras partes de los diputados presentes.

122. Asimismo, señala que el artículo 1o. de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, no constituye una norma que autorice a contraer obligaciones o empréstitos, sino que únicamente establece los ingresos que percibirá el Gobierno de Michoacán en el ejercicio fiscal 2020. Además, expone que se realizó la votación de la reserva del artículo 27, la cual fue desechada por diez votos a favor, veinticuatro en contra y cero abstenciones; e inmediatamente se aprobó en lo particular dicho precepto conforme al dictamen con veinticuatro votos a favor, diez en contra y cero abstenciones.

123. Por tanto, concluye que la autorización del financiamiento y el monto máximo a contratar se realizó con la aprobación de más de las dos terceras partes de los diputados presentes, por lo que se cumplió con los artículos 117, fracción VIII, de la Constitución Federal y 23 de la Ley de Disciplina Financiera.

124. Por otra parte, respecto del segundo concepto de invalidez, el Consejo Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán afirma que, si bien el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve se presentaron adecuaciones a la iniciativa de Ley de Ingresos que se presentó oportunamente, ello no significa que se hayan presentado dos iniciativas para la misma ley, pues únicamente se agregó la solicitud de contratación de deuda pública, la cual no tiene un término establecido en la Constitución Federal o en leyes secundarias para ser



presentada, por lo que el gobernador del Estado se encuentra en posibilidad para hacerlo en cualquier momento.

125. Por cuanto hace al argumento relativo a que existieron violaciones al procedimiento por falta de dictamen, indica que resulta falso, pues los promoventes reconocen en su demanda que el mismo existe y fue debidamente aprobado y firmado por los diputados integrantes de las Comisiones Unidas respectivas.

126. Asimismo, señala que es incorrecta la afirmación de que no se analizó ni se discutió el dictamen, pues en la versión estenográfica de la sesión extraordinaria correspondiente se advierten las conclusiones y consideraciones a que llegaron los diputados encargados de dictaminar la iniciativa en cuestión, en donde manifestaron que se estudió y analizó el contenido de la misma. Además de que en dicha versión estenográfica se observa que el dictamen fue debido y suficientemente debatido en el Pleno del Congreso, con la participación de todas las fuerzas políticas.

127. También, aduce que, tanto de la exposición de motivos como del dictamen, se sigue que las Comisiones Unidas sí tuvieron elementos suficientes para analizar, estudiar y debatir la solicitud de financiamiento, la capacidad de pago del Estado de Michoacán, el destino del financiamiento y la fuente de pago.

128. De igual forma, expone que el presidente del Congreso de Michoacán sí tomó en consideración las mociones suspensivas y aclarativas presentadas por diversos diputados, pero las sometió a votación de conformidad con el artículo 257 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán y fueron desechadas por mayoría de votos.

129. Por cuanto hace a la dispensa de la segunda lectura del dictamen de la Ley de Ingresos en cuestión, argumenta que se hizo con fundamento en el artículo 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, pues se sometió a votación de los diputados presentes y tuvo como causa notoria que el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve debía estar aprobada dicha Ley de Ingresos.



130. Aunado a lo anterior, expone que, si se considera que existió alguna violación a las reglas del proceso legislativo, lo cierto es que aun en ese supuesto las violaciones no habrían afectado de manera fundamental la validez de las normas impugnadas, pues los principios que rigen el procedimiento para la creación de normas fueron respetados, en particular, aquel que exige la participación y deliberación de todas las fuerzas políticas en un órgano de esa naturaleza.

131. Finalmente, en relación con el tercer concepto de invalidez, relativo a los impuestos ecológicos por extracción de minerales, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán señala que este Alto Tribunal ya reconoció la facultad de las entidades federativas para imponer contribuciones en materia ecológica, al resolver la controversia constitucional 56/2017.

132. Asimismo, indica que si bien el artículo 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé que se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de política ambiental, ello no implica que dentro de dichos instrumentos no se deban considerar las contribuciones o tributos en materia ambiental.

133. Al respecto, aduce que en dicho precepto sólo se enunció a los estímulos fiscales como uno de los instrumentos económicos de carácter fiscal, pero eso no significa que esos instrumentos se agoten ahí, ya que el legislador buscó hacer efectivos los principios de que quien contamina asuma los costos de su actividad y de quien invierta en la conservación ecológica sea incentivado.

134. De esta forma, argumenta que la finalidad buscada con los impuestos ecológicos previstos en la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2020, no es propiamente sancionar ni recaudar ingresos, sino establecer una medida legislativa para hacer efectivos los derechos a la salud y a un medio ambiente sano, así como para cumplir con los compromisos internacionales celebrados por el Estado Mexicano para abatir el cambio climático.

135. En este sentido, afirma que, si bien lo anterior podría implicar recaudar ingresos, pues por definición toda contribución tiene inmersa esa finalidad, lo cierto es que el hecho de que el sistema tributario ayude a una entidad federativa a recaudar recursos para satisfacer necesidades colectivas y sociales, no vul-



nera los fines previstos en el artículo 4o. de la Constitución Federal, sino que constituye un medio más para buscar satisfacerlos.

136. **Cierre de la instrucción.** El Ministro instructor tuvo por rendido el informe y cumplido el requerimiento del Congreso del Estado de Michoacán, por acuerdo de once de marzo de dos mil veinte. Asimismo, tuvo por rendido el informe y cumplido el requerimiento del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, por acuerdo de trece de marzo de dos mil veinte; además, en este último puso los autos a la vista de las partes a fin de que formularan por escrito sus alegatos.

137. Una vez recibidos los alegatos, fue decretado el cierre de instrucción del asunto, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente, mediante acuerdo de quince de julio de dos mil veinte.

III. Competencia

138. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada, de conformidad con los artículos 105, fracción II, incisos d) y g), de la Constitución Federal; 1o. de la Ley reglamentaria de la materia; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de este Alto Tribunal.

IV. Oportunidad

139. Las normas generales impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. Así, el plazo de treinta días naturales, previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴

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.



para promover las acciones de inconstitucionalidad, transcurrió del miércoles uno al jueves treinta de enero de dos mil veinte.

140. Por tanto, si las demandas se presentaron el **treinta de enero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, es claro que su presentación fue oportuna.**

V. Legitimación

141. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad pueden promoverse por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano.⁵

142. A su vez, el artículo 62 de la Ley Reglamentaria de la materia prevé que la demanda en que se promueva la acción debe estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.⁶

143. Por otra parte, el artículo 19 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo establece que el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo,⁷ el cual, de conformidad con el tercer párrafo del

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

⁵ "Artículo 105. ...

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; ..."

⁶ "Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. ..."

⁷ "Artículo 19. Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea que se denominará: Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo."



artículo 20 de dicha Constitución Local, está integrado por veinticuatro diputados electos según el principio de mayoría relativa y dieciséis diputados electos según el principio de representación proporcional.⁸

144. En el caso, la demanda fue firmada por Teresa López Hernández, Cristina Portillo Ayala, Zenaida Salvador Brígido, Alfredo Ramírez Bedolla, Antonio de Jesús Madriz Estrada, Fermín Bernabé Bahena, Sergio Báez Torres, Laura Granados Beltrán, Sandra Luz Valencia, Mayela del Carmen Salas Sáenz, Osiel Equihua, Francisco Cedillo de Jesús, Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez y María Teresa Mora Covarrubias, en su carácter de diputados integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, lo cual acreditaron con copias certificadas de las constancias de mayoría y de asignación proporcional.

145. Luego, si el Congreso del Estado de Michoacán se integra por un total de cuarenta legisladores, se concluye que los catorce diputados que firmaron la demanda tienen legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020, así como de la Ley de Hacienda, ambas del Estado de Michoacán, al representar más del treinta y tres por ciento requerido para tal efecto.

146. Sin que obste a lo anterior, el argumento expuesto en el informe del Congreso de Michoacán, en el sentido de que dos de las legisladoras que suscribieron la demanda respectiva (Brenda Fabiola Gutiérrez y María Teresa Mora Covarrubias), presentaron escritos de desistimiento, con lo cual ya no se alcanzó el treinta y tres por ciento de los legisladores requeridos para promover la acción de inconstitucionalidad 99/2020.

147. Dicho planteamiento es infundado, en atención a que, tal y como lo reconoce el propio órgano legislativo demandado la figura del desistimiento no

⁸ "Artículo 20. ...

"El Congreso del Estado estará integrado por veinticuatro diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y dieciséis diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista de candidatos votados en una circunscripción plurinominal."



es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, ya que en términos del artículo 20, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el desistimiento no procede tratándose de normas generales.⁹

148. Luego, si en el caso fueron impugnados los Decretos 314 y 315, en los que, respectivamente, se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo y se expidió la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 de esa misma entidad federativa, no es jurídicamente viable tener por desistidas a las legisladoras señaladas, al estar de por medio la impugnación de normas generales.¹⁰

149. Por otra parte, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Ley Fundamental y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.¹¹

150. Asimismo, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos prevé la facultad del presidente de dicho organismo constitucional autónomo de promover acciones de inconstitucionalidad en contra

⁹ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales."

¹⁰ Circunstancia que inclusive así fue indicada en el Acuerdo de diez de febrero de dos mil veinte, emitido por el Ministro Instructor.

¹¹ "Artículo 105. ...

"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; ..."



de leyes de carácter estatal que vulneren derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.¹²

151. En el caso, María del Rosario Piedra Ibarra promovió la acción de inconstitucionalidad 100/2020, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo cual acreditó con copia certificada de su designación en ese cargo.

152. Por tanto, se le debe reconocer legitimación para promover el presente medio de control constitucional, en el que sustancialmente pretende demostrar que diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo vulneran los derechos de seguridad jurídica, así como los principios tributarios de legalidad y proporcionalidad, previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.¹³

VI. Causas de improcedencia

153. **A) Carácter de normas generales de los artículos 1o., 26 y 27 de la Ley de Ingresos impugnada.** El Poder Ejecutivo demandado señala en su informe que debe decretarse el sobreseimiento respecto de los artículos 1o., 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, al no ser normas generales, sino actos administrativos que entrañan autorizaciones al Poder Ejecutivo Local para celebrar los actos que se requieran para formalizar la contratación de financiamiento y la reestructura

¹² **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, y ..."

¹³ Al respecto, se destaca que este Tribunal Pleno ya ha reconocido la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas generales de carácter tributario en diversos precedentes, entre ellos, la acción de inconstitucionalidad 88/2020, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte.



y/o refinanciamiento de la deuda pública, por lo que una vez que se lleve a cabo dicha actividad, se extinguirá el contenido del acto que lo autorizó.

154. Dicho planteamiento es infundado y para demostrarlo conviene recordar que en la acción de inconstitucionalidad 31/2019,¹⁴ este Tribunal Pleno hizo referencia a la interpretación del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, en el sentido de que ese precepto señala la procedencia de la acción de inconstitucionalidad únicamente en contra de "normas generales", como género de la materia sujeta a impugnación.

155. En otras palabras, este Pleno indicó que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control constitucional para impugnar normas generales que, en forma abstracta, se refiere a leyes, formal y materialmente hablando, mas no a cualquier norma general, y menos aún, a actos que, aunque sean emitidos por los órganos legislativos y que dado su contenido, eventualmente pudieran tener efectos hacia la sociedad, no reúnen ambas características; esto es, que sean formal y materialmente legislativos.

156. Así, el criterio de esta Suprema Corte es que la acción de inconstitucionalidad procede en contra de cualquier ley, como acto formalmente legislativo. Una ley presupone la concurrencia de un criterio material, en donde todas sus normas gozan de las características de generalidad, abstracción e impersonalidad. Sin embargo, a este criterio se le han hecho varias matizaciones. La primera es que, para verificar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, no debe atenderse sólo a la designación que se le haya dado al tratado, ley o decreto impugnados al momento de su creación, como reflejo o no de la existencia de un acto legislativo, sino un estudio al margen de su mera denominación.

157. En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 4/1998,¹⁵ se razonó que para verificar si se estaba ante una norma general susceptible de impugnación

¹⁴ Resuelta en sesión de uno de julio de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán y aprobada por unanimidad de once votos en lo concerniente a la interpretación del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal en el concepto de "normas generales".

¹⁵ Resuelta en sesión de veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y ocho, bajo la ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.



en una acción de inconstitucionalidad, no era relevante su denominación sino sus características formales y sus elementos materiales de generalidad, abstracción e impersonalidad, pues hay ocasiones en que a leyes se les denomina como decretos y viceversa; así como se precisó que lo que trasciende es que en una ley se prevén supuestos generales, abstractos e impersonales, mientras que un decreto en estricto sentido se establecen casos determinados y específicos por tiempo, personas o lugares.

158. De igual forma, este Tribunal Pleno ha señalado que, consecuentemente, no sólo importa para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad el carácter formal de una norma como ley, sino también su conceptualización material, pues en el Texto Constitucional se utiliza el término "norma general". Sobre este punto, en la acción de inconstitucionalidad 4/2011,¹⁶ se argumentó que el uso del concepto "norma general" tiene como objetivo ampliar los elementos identificadores de una norma impugnada en acción de inconstitucionalidad: en primer lugar, porque se tiene que dar una utilidad al término "norma general" del Texto Constitucional; y, en segundo, porque también debe tomarse en cuenta que la propia fracción II del artículo 105 constitucional regula la procedencia de la acción en contra de "leyes federales", "leyes locales" o "leyes electorales".

159. Por ello, en ese precedente se determinó que en una acción de inconstitucionalidad pueden ser reclamables las leyes, las que presuponen que su contenido es abstracto, impersonal y general (que es un acto formalmente legislativo); sin embargo, también se acepta que, si se examinara únicamente la característica formal de la legislación, se dejarían fuera otras normas que constitucionalmente pretenden ser objeto de control de la acción de inconstitucionalidad. De manera que la finalidad del concepto de "norma general", como presupuesto de procedencia de la acción de inconstitucionalidad, es extender la competencia de la materia impugnada no sólo a las disposiciones vistas o denominadas formalmente como una "ley", sino a otras que comparten materialmente sus características como, por ejemplo, los tratados internacionales o reglamentos de ley.

¹⁶ Resuelta en sesión de seis de diciembre de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.



160. En consecuencia, esta Suprema Corte ya ha interpretado el artículo 105, fracción II, de la Ley Fundamental, estableciendo que la acción de inconstitucionalidad sólo procede en contra de normas formalmente legislativas y que cumplan a su vez los requisitos materiales de lo que se ha conceptualizado como normas generales, con las excepciones y aclaraciones previamente explicadas.

161. En el caso, los artículos 1o., 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, establecen:

"Artículo 1o. En el ejercicio fiscal 2020, el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, percibirá ingresos por un monto de \$75,914'903,948.00 (Setenta y cinco mil novecientos catorce millones novecientos tres mil novecientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.) proveniente de los conceptos y en las cantidades estimadas que se enumeran a continuación.

[N. de E. véase tabla en la trigésima sección del P.O. de 31 de diciembre de 2019, páginas de la 1 a la 5.]

"El Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración informará trimestralmente al Congreso del Estado, dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes al trimestre de que se trate, sobre los ingresos percibidos por el Gobierno del Estado, con relación a los montos estimados que se señalan en el artículo 1o. de esta Ley, excepto los correspondientes al último trimestre, cuya información quedará comprendida en la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal del ejercicio fiscal 2020."

"Artículo 26. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, la contratación de financiamiento con las instituciones del sistema financiero mexicano, hasta por la cantidad de \$4,090'000,000.00 (Cuatro mil noventa millones de pesos 00/100 M.N.), a través de uno o varios créditos, para destinarlo a las inversiones públicas productivas y a la constitución de fondos de reserva, así como para realizar diversas operaciones y actos relacionados, bajo los siguientes términos:

"I. El financiamiento a que se refiere el párrafo anterior deberá destinarse a:



[N. de E. Véase tabla en la trigésima sección del P.O. de 31 de diciembre de 2019, página 10.]

"(a) Hasta la cantidad de \$4,000'000,000.00 (Cuatro mil millones de pesos 00/100 M.N.), a las inversiones públicas productivas en los siguientes rubros de inversión:

"Lo anterior en el entendido que si por imposibilidad jurídica o material, retrasos en la asignación de los proyectos, o bien, en el caso de economías en los procesos de adjudicación y desarrollo de las obras, el Titular del Poder Ejecutivo podrá, previo dictamen de la Comisión de Gasto Financiamiento, destinar el recurso del financiamiento previsto para determinado rubro de inversión, a otro de los rubros de inversión antes señalados, siempre y cuando no se rebase el monto total de financiamiento autorizado. El Ejecutivo del Estado informará al Congreso del Estado sobre las reasignaciones del financiamiento en los términos del presente párrafo y su aplicación en los informes financieros trimestrales que correspondan.

"(b) Hasta la cantidad de \$90'000,000.00 (Noventa millones de pesos 00/100 M.N.) a la constitución de los fondos de reserva.

"II. El financiamiento podrá contratarse hasta por un plazo de 20 (veinte) años, contados a partir de la primera disposición del crédito correspondiente.

"III. En los créditos que documenten el financiamiento se podrá estipular un periodo de gracia para pago de capital hasta de 12 (doce) meses, contados a partir de la primera disposición del crédito.

"IV. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración para que suscriba, con las instituciones del sistema financiero mexicano que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, instrumentos derivados asociados a los créditos que se celebren con base en el presente artículo y/o a los financiamientos que constituyen la deuda pública del Estado, con las características, monto, plazo, condiciones y términos que determine la Secretaría de Finanzas y Administración al momento de celebrar los instrumentos jurídicos que documenten dichas operaciones, los cuales podrán tener la misma fuente de pago que los créditos a los que se encuentren asociados, con la prelación que para tales efectos se estipule en el fideicomiso correspondiente.



"V. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que afecte como fuente de pago de los créditos e instrumentos derivados que se contraten con base en este artículo, el derecho y los ingresos hasta del 18% (dieciocho por ciento) de las participaciones federales que le corresponden al Estado del Fondo General de Participaciones, excluyendo el porcentaje que con cargo a dicho fondo corresponde a los Municipios, así como cualquier otro derecho e ingreso que, en su caso, lo modifique, sustituya o complemente, sin afectar derechos de terceros.

"VI. La afectación a que se refiere la fracción V de este artículo podrá formalizarse mediante la constitución de uno o varios fideicomisos irrevocables de administración y fuente de pago, con la institución financiera de su elección y/o a través de fideicomisos previamente constituidos para tal efecto. Asimismo, en el caso que resulte necesario y/o conveniente para la instrumentación de las operaciones a que se refiere el presente artículo, se autoriza la modificación integral o parcial de los contratos de fideicomiso y fideicomisos maestros vigentes a la fecha, previo cumplimiento de los requisitos contractuales estipulados en dichos contratos.

"Asimismo, la Secretaría de Finanzas y Administración podrá instrumentar el o los nuevos fideicomisos como fideicomisos maestros, es decir, como mecanismos que puedan servir como fuente de pago de los financiamientos y operaciones que se celebren con base en el presente artículo, así como de otras operaciones que se celebren en el futuro, siempre y cuando se estipule en el o los fideicomisos respectivos, que se acredite la autorización del H. Congreso del Estado de la operación de que se trate, para que proceda su inscripción en el registro del fideicomiso, o bien, que se trata de un caso de excepción de la autorización del H. Congreso del Estado en términos de la normatividad aplicable, así como reglas claras para la asignación y distribución del patrimonio del fideicomiso entre los fideicomisarios respectivos.

"En el fideicomiso deberá estipularse que, una vez que se hayan liquidado en su totalidad los contratos y operaciones que se encuentren inscritos en el mismo, se revertirá al Estado el derecho a las participaciones que se hubiere afectado como fuente de pago de los mismos, así como cualesquiera cantidades líquidas que existieran en las cuentas del fideicomiso correspondiente.



"El o los fideicomisos que se constituyan en términos del presente artículo no serán considerados fideicomisos públicos paraestatales y no formarán parte de la Administración Pública Paraestatal.

"El Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, deberá notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la constitución del o de los fideicomisos a que se refiere esta fracción, instruyéndola irrevocablemente para que, respecto de cada ministración o entrega de participaciones, abone los flujos correspondientes de las participaciones fideicomitadas en el fideicomiso respectivo, hasta el pago total de las operaciones que se encuentren inscritas en el mismo.

"VII. El proceso de contratación del financiamiento y los instrumentos derivados se realizará en términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, a efecto de obtener las mejores condiciones de mercado. Los aspectos no previstos en las disposiciones aplicables serán definidos por la Secretaría de Finanzas y Administración.

"VIII. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que negocie y apruebe las bases, términos, condiciones y modalidades que estime necesarias o convenientes, así como que suscriba los contratos, convenios, títulos y documentos para la contratación de las operaciones que se autorizan en el presente artículo, incluyendo títulos de crédito y demás instrumentos legales requeridos para tales efectos.

"IX. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que realice todas las gestiones, negociaciones y trámites necesarios ante las entidades públicas y privadas que correspondan, tendientes a la celebración del financiamiento y, en su caso, de los instrumentos derivados, la constitución y/o modificación de los fideicomisos irrevocables de administración y pago, así como para celebrar todos los actos jurídicos necesarios o convenientes para dar cumplimiento al presente artículo y, en su momento, a los instrumentos jurídicos que con base en el mismo se hubieran suscrito.



"X. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, a realizar las contrataciones y erogaciones que resulten necesarias para la instrumentación de los financiamientos y los instrumentos derivados, tales como, la contratación de fiduciarios, calificadoras, asesores, notarios, entre otros servicios que, en su caso, se requieran para el diseño y la instrumentación de las operaciones que se celebren al amparo del presente artículo, en el entendido que dichas contrataciones serán cubiertas con cargo a los recursos presupuestales del Estado.

"XI. Cuando el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, realice las operaciones a que se refiere este artículo, se tendrá por modificado el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, en el capítulo del gasto denominado deuda pública considerando el monto del servicio de la deuda que resulte de las operaciones contratadas y ejercidas al amparo del presente artículo.

"XII. El Ejecutivo del Estado de Michoacán, con el apoyo de la Secretaría de Finanzas y Administración, deberá prever en el proyecto de presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, el pago y servicio de los créditos y, en su caso, instrumentos derivados que se contraten al amparo del presente artículo, hasta su total liquidación.

"Las autorizaciones contenidas en el presente artículo se otorgaron previo análisis de la capacidad de pago del Estado, del destino del financiamiento y de los instrumentos derivados, y del otorgamiento de recursos como fuente de pago, con el voto requerido en términos del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 2o, párrafo quinto, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios."

Artículo 27. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, la contratación de financiamiento con las instituciones del sistema financiero mexicano, hasta por la cantidad de \$17,246'845,100.74 (Diecisiete mil doscientos cuarenta y seis millones ochocientos cuarenta y cinco mil cien pesos 74/100 M.N.) a través de uno o varios créditos, para destinarlo al



refinanciamiento y/o la reestructuración de los créditos de largo plazo a cargo del Estado y a la constitución de fondos de reserva, así como para realizar diversas operaciones y actos relacionados, bajo los siguientes términos:

"I. El financiamiento a que se refiere el párrafo anterior deberá destinarse a:

"(a) Al refinanciamiento de los siguientes créditos:

[N. de E. Véase tabla en la trigésima sección del P.O. de 31 de diciembre de 2019, página 12.]

"Asimismo, se podrán refinanciar los siguientes créditos celebrados con fundamento en el artículo 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, los cuales se encuentran en proceso de inscripción ante el Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios (el «Registro Público Único»):

"(i) El contrato de apertura de crédito simple celebrado entre el Estado, en calidad de acreditado, y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, en calidad de acreditante, de fecha 16 de diciembre de 2019, hasta por la cantidad de \$1,149'607,059.02 (Un mil ciento cuarenta y nueve millones seiscientos siete mil cincuenta y nueve pesos 02/100 M.N.), para el refinanciamiento del crédito celebrado con Banco Interacciones, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Interacciones (hoy Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte) con clave de inscripción en el Registro Público Único P16-1217124; y,

"(ii) El contrato de apertura de crédito simple celebrado entre el Estado, en calidad de acreditado, y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, en calidad de acreditante, de fecha 16 de diciembre de 2019, hasta por la cantidad de \$1,218'487,427.00 (Un mil doscientos dieciocho millones cuatrocientos ochenta y siete mil cuatrocientos veintisiete pesos 00/100 M.N.), para el refinanciamiento del crédito celebrado con Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte con clave de inscripción Registro Público Único 101/2011.



"(b) Hasta la cantidad de \$360'364,471.42 (Trescientos sesenta millones trescientos sesenta y cuatro mil cuatrocientos setenta y un pesos 42/100 M.N.) a la constitución de los fondos de reserva.

"II. El financiamiento podrá contratarse hasta por un plazo de 20 (veinte) años, contados a partir de la primera disposición del crédito correspondiente.

"III. En los créditos que documenten el financiamiento se podrá estipular un periodo de gracia para pago de capital hasta de 12 (doce) meses, contados a partir de la primera disposición del crédito.

"IV. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que suscriba, con las instituciones del sistema financiero mexicano que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, instrumentos derivados asociados a los créditos que se celebren con base en el presente artículo y/o a los financiamientos que constituyen la deuda pública del Estado, con las características, monto, plazo, condiciones y términos que determine la Secretaría de Finanzas y Administración al momento de celebrar los instrumentos jurídicos que documenten dichas operaciones, los cuales podrán tener la misma fuente de pago que los créditos a los que se encuentren asociados, con la prelación que para tales efectos se estipule en el fideicomiso correspondiente.

"Asimismo, en relación con los instrumentos derivados de intercambio de tasas actualmente asociados a los créditos que serán objeto de refinanciamiento y/o reestructuración, el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración podrá, en términos de la normatividad aplicable, darlos por terminados anticipadamente, o bien, vincularlos de manera individual o global a los nuevos créditos que se celebren en términos de presente artículo, pudiendo tener la misma fuente de pago que los nuevos créditos a los que se les asocie.

"V. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que afecte, como fuente de pago de los créditos e instrumentos derivados que se contraten con base en este artículo:

"(a) El derecho y los ingresos hasta del 80% (ochenta por ciento) de las participaciones federales que le corresponden al Estado del Fondo General



de Participaciones, excluyendo el porcentaje que con cargo a dicho fondo corresponde a los Municipios, así como cualquier otro derecho e ingreso que, en su caso, lo modifique, sustituya o complemente, sin afectar derechos de terceros, y

"(b) El derecho y los ingresos hasta del 25% (veinticinco por ciento) del Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (el «FAFEF»), así como aquellos fondos que en el futuro lo sustituyan y/o complementen.

"Para la afectación a que se refiere el párrafo anterior, el Estado en términos del artículo 50 de la Ley de Coordinación Fiscal podrá destinar, cada año, al servicio de las obligaciones contraídas hasta la cantidad que resulte mayor entre aplicar el 25% (veinticinco por ciento) a los recursos del FAFEF que le correspondan al Estado en el ejercicio fiscal de que se trate, o bien, a los recursos del FAFEF del ejercicio fiscal del año de contratación de las obligaciones.

"VI. Las afectaciones a que se refiere la fracción V de este artículo podrán formalizarse mediante la constitución de uno o varios fideicomisos irrevocables de administración y fuente de pago, con la institución financiera de su elección y/o a través de fideicomisos previamente constituidos para tal efecto. Asimismo, en el caso que resulte necesario y/o conveniente para la instrumentación de las operaciones a que se refiere el presente artículo, se autoriza la modificación integral o parcial de los contratos de fideicomiso y fideicomisos maestros vigentes a la fecha, previo cumplimiento de los requisitos contractuales estipulados en dichos contratos.

"Asimismo, se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, a desafectar las participaciones federales y/o el FAFEF que a la fecha se encuentran afectadas como fuente de pago de los créditos que serán objeto del refinanciamiento, previo acuerdo con los acreedores correspondientes, o bien, una vez que se hayan liquidado totalmente las obligaciones objeto del refinanciamiento, para la posterior extinción, en su caso, de los fideicomisos correspondientes, sin afectar derechos de terceros.

"Además, la Secretaría de Finanzas y Administración podrá instrumentar el o los nuevos fideicomisos como fideicomisos maestros, es decir, como meca-



nismos que puedan servir como fuente de pago de los financiamientos y operaciones que se celebren con base en el presente artículo, así como de otras de (sic) operaciones que se celebren en el futuro, siempre y cuando se estipule en el o los fideicomisos respectivos, que se acredite la autorización del H. Congreso del Estado de la operación de que se trate, para que proceda su inscripción en el registro del fideicomiso, o bien, que se trata de un caso de excepción de la autorización del H. Congreso del Estado en términos de la normatividad aplicable, así como reglas claras para la asignación y distribución del patrimonio del fideicomiso entre los fideicomisarios respectivos.

"En el fideicomiso deberá estipularse que, una vez que se hayan liquidado en su totalidad los contratos y operaciones que se encuentren inscritos en el mismo, se revertirá al Estado el derecho a las participaciones y/o al FAFEF que se hubiere afectado como fuente de pago de los mismos, así como cualesquiera cantidades líquidas que existieran en las cuentas del fideicomiso correspondiente.

"El o los fideicomisos que se constituyan en términos del presente artículo no serán considerados fideicomisos públicos paraestatales y no formarán parte de la Administración Pública Paraestatal.

"El Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, deberá notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la constitución del o de los fideicomisos a que se refiere esta fracción, instruyéndola irrevocablemente para que, respecto de cada ministración o entrega de participaciones y/o del FAFEF, abone los flujos correspondientes de las participaciones fideicomitadas o del FAFEF afectado en el fideicomiso respectivo, hasta el pago total de las operaciones que se encuentren inscritas en el mismo.

"VII. El proceso de contratación del financiamiento y los instrumentos derivados se realizará en términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, a efecto de obtener las mejores condiciones de mercado. Los aspectos no previstos en las disposiciones aplicables serán definidos por la Secretaría de Finanzas y Administración.



"En el caso que, como resultado del o de los procesos competitivos que se lleven a cabo para la instrumentación del financiamiento, el o los licitantes ganadores fueren los acreedores de los créditos a refinanciar, la Secretaría de Finanzas y Administración podrá celebrar el o los convenios modificatorios a los créditos correspondientes para formalizar las reestructuraciones que procedan.

"VIII. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que negocie y apruebe las bases, términos, condiciones y modalidades que estime necesarias o convenientes, así como que suscriba los contratos, convenios, títulos y documentos para la contratación de las operaciones que se autorizan en el presente artículo, incluyendo títulos de crédito y demás instrumentos legales requeridos para tales efectos.

"IX. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que realice todas las gestiones, negociaciones y trámites necesarios ante las entidades públicas y privadas que correspondan, tendientes a la celebración del financiamiento y, en su caso, de los instrumentos derivados, la constitución y/o modificación de los fideicomisos irrevocables de administración y pago, así como para celebrar todos los actos jurídicos necesarios o convenientes para dar cumplimiento al presente artículo y, en su momento, a los instrumentos jurídicos que con base en el mismo se hubieran suscrito.

"X. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, a realizar las contrataciones y erogaciones que resulten necesarias para la instrumentación de los financiamientos y los instrumentos derivados, tales como, la contratación de fiduciarios, calificadoras, asesores, notarios, entre otros servicios que, en su caso, se requieran para el diseño y la instrumentación de las operaciones que se celebren al amparo del presente artículo, en el entendido que dichas contrataciones serán cubiertas con cargo a los recursos presupuestales del Estado.

"XI. Cuando el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, realice las operaciones a que se refiere este artículo, se tendrá por modificado el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, en el capítulo de gasto denominado deuda pública, por la cantidad que resulte de sumar el monto que se



hubiere pagado por concepto del refinanciamiento de los créditos a que se refiere la fracción I, del presente artículo, más el servicio de la deuda que generen los nuevos créditos ejercidos.

"XII. El Ejecutivo del Estado de Michoacán, con el apoyo de la Secretaría de Finanzas y Administración, deberá prever en el proyecto de presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, el pago y servicio de los créditos y, en su caso, de los instrumentos derivados que se contraten al amparo del presente artículo, hasta su total liquidación.

"Las autorizaciones contenidas en el presente artículo se otorgaron previo análisis de la capacidad de pago del Estado, del destino del financiamiento y de los instrumentos derivados, y del otorgamiento de recursos como fuente de pago, con el voto requerido en términos del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 2o., párrafo quinto, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios."

162. Como se observa, los preceptos transcritos encuadran en el concepto de "normas generales" a que se refiere la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal y que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado como susceptibles de ser impugnadas a través de la acción de inconstitucionalidad, al revestir una naturaleza formal y materialmente legislativa.

163. En efecto, desde la perspectiva formal, los preceptos de referencia constituyen normas legislativas al haber sido expedidas por un órgano de esa misma naturaleza, como lo es el Congreso de Michoacán, e inclusive estar contenidos en un ordenamiento cuya denominación da cuenta de su carácter legislativo, a saber, la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020.

164. Lo mismo ocurre desde la perspectiva material, ya que dichos preceptos comportan generalidad, abstracción e impersonalidad. El artículo 1o. en cuestión regula el monto total de ingresos previsto para el Gobierno del Estado de Michoacán en el ejercicio fiscal 2020 y dispone una obligación para



que el Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración, informe al Congreso del Estado trimestralmente sobre los ingresos obtenidos con relación a los montos estimados en esa misma legislación tributaria.

165. A su vez, el artículo 26 autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para contratar financiamiento con las instituciones del sistema financiero mexicano, hasta por la cantidad de \$4,090'000,000.00 (cuatro mil noventa millones de pesos 00/100 M.N.), a través de uno o varios créditos, para destinarlo a inversiones públicas productivas y a la constitución de fondos de reserva, así como para realizar diversas operaciones y actos relacionados.

166. Además, dicho precepto dispone las reglas a las cuales se habrá de ceñir el gobernador del Estado en la contratación de los créditos aludidos, tales como montos, destinos, plazos y formas de pago de los créditos contratados, entre otras directrices.

167. Mientras que el artículo 27 autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para contratar financiamiento con las instituciones del sistema financiero mexicano, hasta por la cantidad de \$17,246'845,100.74 (diecisiete mil doscientos cuarenta y seis millones ochocientos cuarenta y cinco mil cien pesos 74/100 M.N.) a través de uno o varios créditos, para destinarlo al refinanciamiento y/o la reestructuración de los créditos de largo plazo a cargo del Estado y a la constitución de fondos de reserva, así como para realizar diversas operaciones y actos relacionados.

168. En dicho precepto, además, se disponen las reglas bajo las cuales habrá de funcionar el financiamiento adquirido, entre ellas, los créditos que serán refinanciados y los montos autorizados para tales efectos, los plazos y formas de pago autorizadas, las directrices a observar por el titular del Ejecutivo Local en la negociación, contratación y aplicación de los créditos correspondientes, entre otras reglas necesarias para lograr la eficiente administración de los recursos obtenidos.

169. En este orden de ideas, no asiste razón al Poder Ejecutivo demandado cuando afirma que los preceptos de referencia se reducen a meros actos



administrativos, pues tal y como se ha narrado, disponen reglas dirigidas a una pluralidad de sujetos, entre ellos órganos depositarios del poder público, tales como el gobernador del Estado de Michoacán y el Congreso Local.

170. Asimismo, disponen múltiples reglas a las cuales habrá de ceñirse el Gobierno del Estado de Michoacán en la captación de recursos públicos, entre ellas, la contratación de créditos destinados a labores de inversión productiva y fondos de reserva, así como al refinanciamiento y reestructura de deuda pública con determinadas entidades del sistema financiero mexicano.

171. De igual forma, el hecho de que algunos de los actos autorizados por los artículos 26 y 27 de referencia se agoten una vez que se llevan a cabo, no priva a las normas impugnadas de su naturaleza legislativa, particularmente porque la vigencia de las disposiciones que dan fundamento a tales operaciones subsiste hasta en tanto no se agote la vigencia del ordenamiento que las contiene. De ahí lo infundado de la causa de improcedencia que se examina.

172. **B) Ausencia de conceptos de invalidez en contra de algunos preceptos impugnados.** En otro orden de ideas, este Tribunal Pleno observa que en la acción de inconstitucionalidad 99/2020 no se formularon conceptos de violación específicos en contra de los artículos 7o. a 25, así como el 28 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, a pesar de haber sido señalados como normas impugnadas de manera destacada. En consecuencia, procede decretar el sobreseimiento respecto de dichos preceptos, de conformidad con el artículo 65,¹⁷ 20, fracción II¹⁸ y 19, fracción VIII,¹⁹ en relación con el diverso 22, fracción VII,²⁰ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II (sic) de la Constitución Federal.

¹⁷ **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."

¹⁸ **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."

¹⁹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...



173. C) Reforma del artículo 26 de la Ley de Ingresos impugnada.

Este Tribunal Pleno destaca que el lunes veintitrés de noviembre de dos mil veinte fue publicado en el Periódico Oficial de Michoacán el "DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, Y SE CONVALIDA SU VOTACIÓN EN TÉRMINOS DEL TERCER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

174. Del contenido del decreto de referencia se observan modificaciones en el sentido normativo del artículo 26 aquí impugnado, por lo cual se actualiza la figura de un nuevo acto legislativo que da lugar al sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos.

175. En efecto, este Tribunal Pleno ha sustentado que para considerar actualizada la causa de improcedencia de cesación de efectos por la existencia de un nuevo acto legislativo, 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 trascienda en el sentido normativo.²¹

176. En el caso, se colma el criterio formal, pues el artículo 26 de la Ley de Ingresos impugnada fue objeto de las múltiples etapas que integran el proceso legislativo en el Estado de Michoacán (iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación). De igual forma, se cumple el requisito de que la reforma entrañe un cambio en el sentido normativo de dicho precepto, al haber sido modificado en aspectos que lo rediseñan, tal y como enseguida se ilustra:

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

²⁰ "Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

"...

"VII. Los conceptos de invalidez."

²¹ En ese sentido, resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), de título y subtítulo siguiente: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."** Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65 y registro digital: 2012802.

**Precepto publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.**

"**Artículo 26.** Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, la contratación de financiamiento **con las instituciones del sistema financiero mexicano**, hasta por la cantidad de \$4,090'000,000.00 (Cuatro mil noventa millones de pesos 00/100 M.N.), a través de uno o varios créditos, para destinarlo a las inversiones públicas productivas y a la constitución de fondos de reserva, así como para realizar diversas operaciones y actos relacionados, bajo los siguientes términos:

"I. El financiamiento a que se refiere el párrafo anterior deberá destinarse a:

"(a) Hasta la cantidad de \$4,000'000,000.00 (Cuatro mil millones de pesos 00/100 M.N.), a las inversiones públicas productivas en los siguientes rubros de inversión:

Rubro de inversión	Monto
Infraestructura educativa y de investigación	\$50,998,000.00
Espacios deportivos, recreativos, turísticos y culturales	\$249,300,000.00
Vialidades urbanas	\$651,957,582.75
Plazas, parques, jardines y espacios abiertos	\$29,250,000.00
Edificaciones para el acopio, intercambio y distribución de bienes y servicios	\$3,000,000.00
Edificios, sitios y monumentos históricos y artísticos	\$801,280,059.52

Precepto publicado el veintitrés de noviembre de dos mil veinte.

"**Artículo 26.** Se autoriza al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo para que, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado, lleve a cabo la contratación de financiamiento **con las instituciones del sistema financiero** en los siguientes términos:

"1. Hasta por la cantidad de \$4,090'000,000.00 (cuatro mil noventa millones de pesos 00/100 m.n.), a través de uno o varios créditos, para destinarlo a las inversiones públicas productivas y a la constitución de fondos de reserva, así como para realizar diversas operaciones y actos relacionados, bajo los siguientes términos:

Rubro de inversión	Monto
Infraestructura educativa y de investigación	\$50,998,000.00
Espacios deportivos, recreativos, turísticos y culturales	\$249,300,000.00
Vialidades urbanas	\$651,957,582.75
Plazas, parques, jardines y espacios abiertos	\$29,250,000.00
Edificaciones para el acopio, intercambio y distribución de bienes y servicios	\$3,000,000.00
Edificios, sitios y monumentos históricos y artísticos	\$801,280,059.52
Centros de asistencia social	\$3,060,000.00



Centros de asistencia social	\$3,060,000.00	Carreteras, autopistas y aeropistas	\$1,095,255,827.14
Carreteras, autopistas y aeropistas	\$1,095,255,827.14	Otras obras de urbanización	\$18,340,000.00
Otras obras de urbanización	\$18,340,000.00	Instalaciones y equipamiento de edificaciones para la seguridad pública, policía y tránsito	\$977,558,530.59
Instalaciones y equipamiento de edificaciones para la seguridad pública, policía y tránsito	\$977,558,530.59	Instalaciones y equipamiento en calles, parques y jardines	\$120,000,000.00
Instalaciones y equipamiento en calles, parques y jardines	\$120,000,000.00	Total	\$4,000,000,000.00
Total	\$4,000,000,000.00		

"Lo anterior en el entendido que si por imposibilidad jurídica o material, retrasos en la asignación de los proyectos, o bien, en el caso de economías en los procesos de adjudicación y desarrollo de las obras, el titular del Poder Ejecutivo podrá, previo dictamen de la Comisión de Gasto Financiamiento, destinar el recurso del financiamiento previsto para determinado rubro de inversión, a otro de los rubros de inversión antes señalados, siempre y cuando no se rebase el monto total de financiamiento autorizado. El Ejecutivo del Estado informará al Congreso del Estado sobre las reasignaciones del financiamiento en los términos del presente párrafo y su aplicación en los informes financieros trimestrales que correspondan.

"(b) Hasta la cantidad de \$90'000,000.00 (Noventa millones de pesos 00/100 M.N.) a la constitución de los fondos de reserva.
 "II. El financiamiento podrá contratarse hasta por un plazo de 20 (veinte) años, contados a partir de la primera disposición del crédito correspondiente.

"Lo anterior, en el entendido que si por imposibilidad jurídica o material, retrasos en la asignación de los proyectos, o bien, en el caso de economías en los procesos de adjudicación y desarrollo de las obras, el titular del Poder Ejecutivo podrá, previo dictamen de la Comisión de Gasto Financiamiento, destinar el recurso del financiamiento previsto para determinado rubro de inversión, a otro de los rubros de inversión antes señalados, siempre y cuando no se rebase el monto total de financiamiento autorizado. El Ejecutivo del Estado informará al Congreso del Estado sobre las reasignaciones del financiamiento en los términos del presente párrafo y su aplicación en los informes financieros trimestrales que correspondan.

"(b) Hasta la cantidad de \$90'000,000.00 (Noventa millones de pesos 00/100 M.N.) a la constitución de los fondos de reserva.

"II. El financiamiento podrá contratarse hasta por un plazo de 20 (veinte) años, contados a partir de la primera disposición del crédito correspondiente.



"III. En los créditos que documenten el financiamiento se podrá estipular un periodo de gracia para pago de capital hasta de 12 (doce) meses, contados a partir de la primera disposición del crédito.

"IV. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración para que suscriba, con las instituciones del sistema financiero mexicano que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, instrumentos derivados asociados a los créditos que se celebren con base en el presente artículo y/o a los financiamientos que constituyen la deuda pública del Estado, con las características, monto, plazo, condiciones y términos que determine la Secretaría de Finanzas y Administración al momento de celebrar los instrumentos jurídicos que documenten dichas operaciones, los cuales podrán tener la misma fuente de pago que los créditos a los que se encuentren asociados, con la prelación que para tales efectos se estipule en el fideicomiso correspondiente.

"V. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que afecte como fuente de pago de los créditos e instrumentos derivados que se contraten con base en este artículo, el derecho y los ingresos hasta del 18% (dieciocho por ciento) de las participaciones federales que le corresponden al Estado del Fondo General de Participaciones, excluyendo el porcentaje que con cargo a dicho fondo corresponde a los Municipios, así como cualquier otro derecho e ingreso que, en su caso, lo modifique, sustituya o complemente, sin afectar derechos de terceros.

"VI. La afectación a que se refiere la fracción V de este artículo podrá formalizarse

"III. En los créditos que documenten el financiamiento se podrá estipular un periodo de gracia para pago de capital hasta de 12 (doce) meses, contados a partir de la primera disposición del crédito.

"2. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración para que suscriba, con las instituciones del sistema financiero mexicano que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, instrumentos derivados asociados a los créditos que se celebren con base en el presente artículo y/o a los financiamientos que constituyen la deuda pública del Estado, con las características, monto, plazo, condiciones y términos que determine la Secretaría de Finanzas y Administración al momento de celebrar los instrumentos jurídicos que documenten dichas operaciones, los cuales podrán tener la misma fuente de pago que los créditos a los que se encuentren asociados, con la prelación que para tales efectos se estipule en el fideicomiso correspondiente.

"3. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que afecte como fuente de pago de los créditos e instrumentos derivados que se contraten con base en el presente artículo, el derecho y los ingresos hasta del 18% (dieciocho por ciento) de las participaciones federales que le corresponden al Estado del Fondo General de Participaciones, excluyendo el porcentaje que con cargo a dicho fondo corresponde a los Municipios, así como cualquier otro derecho e ingreso que, en su caso, lo modifique, sustituya o complemente, sin afectar derechos de terceros.

"4. Las afectaciones a que se refiere el numeral 3 anterior, podrá formalizarse



mediante la constitución de uno o varios fideicomisos irrevocables de administración y fuente de pago, con la institución financiera de su elección y/o a través de fideicomisos previamente constituidos para tal efecto. Asimismo, en el caso que resulte necesario y/o conveniente para la instrumentación de las operaciones a que se refiere el presente artículo, se autoriza la modificación integral o parcial de los contratos de fideicomiso y fideicomisos maestros vigentes a la fecha, previo cumplimiento de los requisitos contractuales estipulados en dichos contratos.

"Asimismo, la Secretaría de Finanzas y Administración podrá instrumentar el o los nuevos fideicomisos como fideicomisos maestros, es decir, como mecanismos que puedan servir como fuente de pago de los financiamientos y operaciones que se celebren con base en el presente artículo, así como de otras operaciones que se celebren en el futuro, siempre y cuando se estipule en el o los fideicomisos respectivos, que se acredite la autorización del H. Congreso del Estado de la operación de que se trate, para que proceda su inscripción en el registro del fideicomiso, o bien, que se trata de un caso de excepción de la autorización del H. Congreso del Estado en términos de la normatividad aplicable, así como reglas claras para la asignación y distribución del patrimonio del fideicomiso entre los fideicomisarios respectivos.

"En el fideicomiso deberá estipularse que, una vez que se hayan liquidado en su totalidad los contratos y operaciones que se encuentren inscritos en el mismo, se revertirá al Estado el derecho a las participaciones que se hubiere afectado como fuente de pago de los mismos, así como cualesquiera cantidades líquidas que existieran en las cuentas del fideicomiso correspondiente.

mediante la constitución de uno o varios fideicomisos irrevocables de administración y fuente de pago, con la institución financiera de su elección y/o a través de fideicomisos previamente constituidos para tal efecto. Asimismo, en el caso que resulte necesario y/o conveniente para la instrumentación de las operaciones a que se refiere el presente artículo, se autoriza la modificación integral o parcial de los contratos de fideicomiso y fideicomisos maestros vigentes a la fecha, previo cumplimiento de los requisitos contractuales estipulados en dichos contratos. Asimismo, la Secretaría de Finanzas y Administración podrá instrumentar el o los nuevos fideicomisos como fideicomisos maestros, es decir, como mecanismos que puedan servir como fuente de pago de los financiamientos y operaciones que se celebren con base en el presente artículo, así como de otras operaciones que se celebren en el futuro, siempre y cuando se estipule en el o los fideicomisos respectivos, que se acredite la autorización del H. Congreso del Estado de la operación de que se trate, para que proceda su inscripción en el registro del fideicomiso, o bien, que se trata de un caso de excepción de la autorización del H. Congreso del Estado en términos de la normatividad aplicable, así como reglas claras para la asignación y distribución del patrimonio del fideicomiso entre los fideicomisarios respectivos.

"En el fideicomiso deberá estipularse que, una vez que se hayan liquidado en su totalidad los contratos y operaciones que se encuentren inscritos en el mismo, se revertirá al Estado el derecho a las participaciones que se hubiere afectado como fuente de pago de los mismos, así como cualesquiera cantidades líquidas que existieran en las cuentas del fideicomiso correspondiente.



"El o los fideicomisos que se constituyan en términos del presente artículo no serán considerados fideicomisos públicos paraestatales y no formarán parte de la Administración Pública Paraestatal.

"El Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, deberá notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la constitución del o de los fideicomisos a que se refiere esta fracción, instruyéndola irrevocablemente para que, respecto de cada ministración o entrega de participaciones, abone los flujos correspondientes de las participaciones fideicomitadas en el fideicomiso respectivo, hasta el pago total de las operaciones que se encuentren inscritas en el mismo.

"VII. El proceso de contratación del financiamiento y los instrumentos derivados se realizará en términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, a efecto de obtener las mejores condiciones de mercado. Los aspectos no previstos en las disposiciones aplicables serán definidos por la Secretaría de Finanzas y Administración.

"VIII. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que negocie y apruebe las bases, términos, condiciones y modalidades que estime necesarias o convenientes, así como que suscriba los contratos, convenios, títulos y documentos para la contratación de las operaciones que se autorizan en el presente artículo, incluyendo títulos de crédito y demás instrumentos legales requeridos para tales efectos.

"El o los fideicomisos que se constituyan en términos del presente numeral no serán considerados fideicomisos públicos paraestatales y no formarán parte de la Administración Pública Paraestatal.

"El Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, deberá notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la constitución del o de los fideicomisos a que se refiere el primer párrafo de este artículo instruyéndola irrevocablemente para que, respecto de cada ministración o entrega de participaciones, abone los flujos correspondientes de las participaciones fideicomitadas en el fideicomiso respectivo, hasta el pago total de las operaciones que se encuentren inscritas en el mismo.

"5. El proceso de contratación del financiamiento y los instrumentos derivados se realizará en términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, a efecto de obtener las mejores condiciones de mercado. Los aspectos no previstos en las disposiciones aplicables serán definidos por la Secretaría de Finanzas y Administración.

"6. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que negocie y apruebe las bases, términos, condiciones y modalidades que estime necesarias o convenientes, así como que suscriba los contratos, convenios, títulos y documentos para la contratación de las operaciones que se autorizan en el presente artículo, incluyendo títulos de crédito y demás instrumentos legales requeridos para tales efectos.



"IX. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que realice todas las gestiones, negociaciones y trámites necesarios ante las entidades públicas y privadas que correspondan, tendientes a la celebración del financiamiento y, en su caso, de los instrumentos derivados, la constitución y/o modificación de los fideicomisos irrevocables de administración y pago, así como para celebrar todos los actos jurídicos necesarios o convenientes para dar cumplimiento al presente artículo y, en su momento, a los instrumentos jurídicos que con base en el mismo se hubieran suscrito.

"X. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, a realizar las contrataciones y erogaciones que resulten necesarias para la instrumentación de los financiamientos y los instrumentos derivados, tales como, la contratación de fiduciarios, calificadoras, asesores, notarios, entre otros servicios que, en su caso, se requieran para el diseño y la instrumentación de las operaciones que se celebren al amparo del presente artículo, en el entendido que dichas contrataciones serán cubiertas con cargo a los recursos presupuestales del Estado.

"XI. Cuando el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, realice las operaciones a que se refiere este artículo, se tendrá por modificado el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, en el capítulo del gasto denominado deuda pública considerando el monto del servicio de la deuda que resulte de las operaciones contratadas y ejercidas al amparo del presente artículo.

"Z. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que realice todas las gestiones, negociaciones y trámites necesarios ante las entidades públicas y privadas que correspondan, tendientes a la celebración del financiamiento y, en su caso, de los instrumentos derivados, la constitución y/o modificación de los fideicomisos irrevocables de administración y pago, así como para celebrar todos los actos jurídicos necesarios o convenientes para dar cumplimiento al presente artículo y, en su momento, a los instrumentos jurídicos que con base en el mismo se hubieran suscrito, **así como realizar notificaciones, dar avisos, presentar información, solicitar inscripciones en registros, entre otras.**

"8. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, a realizar las contrataciones y erogaciones que resulten necesarias para la instrumentación de los financiamientos y los instrumentos derivados, tales como, la contratación de fiduciarios, calificadoras, asesores, notarios, entre otros servicios que, en su caso, se requieran para el diseño y la instrumentación de las operaciones que se celebren al amparo del presente artículo en el entendido que dichas contrataciones serán cubiertas con cargo a los recursos presupuestales del Estado.

"9. Cuando el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, realice las operaciones a que se refiere este artículo, se tendrá por modificado el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, en el capítulo del gasto denominado deuda pública considerando el monto del ser-



"XII. El Ejecutivo del Estado de Michoacán, con el apoyo de la Secretaría de Finanzas y Administración, deberá prever en el proyecto de presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, el pago y servicio de los créditos y, en su caso, instrumentos derivados que se contraten al amparo del presente artículo, hasta su total liquidación.

"Las autorizaciones contenidas en el presente artículo se otorgaron previo análisis de la capacidad de pago del Estado, del destino del financiamiento y de los instrumentos derivados, y del otorgamiento de recursos como fuente de pago, con el voto requerido en términos del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 2o., párrafo quinto, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios."

vicio de la deuda que resulte de las operaciones contratadas y ejercidas al amparo del presente artículo. El Ejecutivo del Estado de Michoacán, con el apoyo de la Secretaría de Finanzas y Administración, deberá prever en el proyecto de presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, el pago y servicio de los créditos y, en su caso, instrumentos derivados que se contraten al amparo del presente artículo, hasta su total liquidación.

"10. Las autorizaciones contenidas en el presente artículo se otorgaron previo análisis de la capacidad de pago del Estado, del destino del financiamiento y de los instrumentos derivados, y del otorgamiento de recursos como fuente de pago, con el voto requerido en términos del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 2o., párrafo quinto, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

"11. **Si hubiese incumplimiento de los actos jurídicos a que hace referencia el numeral anterior, el Gobierno del Estado podrá rescindir los mismos, respetando las formalidades esenciales del procedimiento y en atención a lo dispuesto por el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo. En el supuesto que se acredite el incumplimiento de alguna de las partes, se podrá determinar la obligación del pago de daños y perjuicios. Además, se podrá celebrar un nuevo contrato de apertura de crédito, en términos de la normatividad aplicable, garantizando las mejores condiciones de mercado, previa celebración de un proceso competitivo conforme a lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y sin que el monto de financiamiento exceda lo dispuesto en el presente artículo.**"



177. Como se observa, la reforma del artículo 26 impugnado no sólo implicó modificaciones formales en cuanto a la numeración de las bases de contratación de deuda (al ahora disponerlas en once números ordinarios), sino que también suprimió la acotación de que la contratación de financiamiento debería hacerse con "*instituciones del sistema financiero mexicano*", creando una habilitación indistinta al señalar que puede hacerse "**con las instituciones del sistema financiero.**"

178. Asimismo, la reforma adiciona en la base 7, la facultad de la Secretaría de Finanzas estatal para **realizar notificaciones, dar avisos, presentar información, solicitar inscripciones en registros, entre otras, dentro de los procesos de contratación de deuda.** Igualmente, en la base 11, se incorporó la previsión de que si hubiese incumplimiento de los actos jurídicos a que hace referencia la base 10 (en materia de contratación de financiamiento), **el Gobierno del Estado podrá rescindir** los mismos, respetando las formalidades esenciales del procedimiento y en atención a lo dispuesto por el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo. En el supuesto que se acredite el incumplimiento de alguna de las partes, **se podrá determinar la obligación del pago de daños y perjuicios.**

179. Además, se dispuso **la facultad de celebrar un nuevo contrato de apertura de crédito**, en términos de la normativa aplicable, garantizando las mejores condiciones de mercado, previa celebración de un proceso competitivo conforme a lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y sin que el monto de financiamiento excediera lo dispuesto en el propio artículo 26 de referencia.

180. Aunado a lo anterior, **la reforma del artículo en cuestión ya está en vigor**, pues conforme al artículo Primero Transitorio del decreto aludido, el mismo entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán,²² esto es, si la publicación aconteció el veintitrés de noviembre de dos mil veinte, entonces entró en vigor desde el veinticuatro de noviembre siguiente.²³

²² "PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo."

²³ Véase el criterio número 1a. XLVIII/2006, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE**



181. Estas modificaciones ponen de relieve la existencia de auténticos cambios en el sentido normativo del precepto impugnado, **al verlos como parte de todo el sistema de autorización al Poder Ejecutivo Local para la contratación de financiamiento y las relaciones jurídicas que derivan de ese acto**, lo cual torna viable el sobreseimiento por cesación de efectos, al estar en presencia de un nuevo acto legislativo.

182. En consecuencia, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con la fracción V, del numeral 19, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, lo procedente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 99/2020, respecto del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020.

183. Al no existir causa de improcedencia hecha valer por las partes pendiente de análisis, ni advertirse oficiosamente la actualización de alguna otra, este Tribunal Pleno procede al estudio de fondo.

VII. Estudio de fondo

184. Por cuestión metodológica los conceptos de invalidez serán examinados en un orden distinto al propuesto por los actores y atendiendo a la siguiente ruta temática:

Tema I. Violaciones al proceso legislativo que dio origen a la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020.

Tema II. Análisis sobre la constitucionalidad del impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales. Artículos 32 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo.

Tema I. Violaciones al proceso legislativo que dio origen a la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020.

LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA.." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412.



185. En primer orden serán examinados los argumentos planteados por la minoría parlamentaria actora, relacionados con irregularidades en el proceso legislativo que dio lugar al Decreto Número 315, por el que se expidió la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020.

186. Sobre el particular destaca que en la acción de inconstitucionalidad 31/2019,²⁴ se hizo referencia a la línea jurisprudencial relativa a que dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma, de suerte tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad.²⁵

187. De igual forma este Tribunal Pleno ha emitido criterio en el sentido de que para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo planteadas en una acción de inconstitucionalidad tienen poder invalidante por afectar el principio de representación legislativa y de libre discusión de las normas, contenidos en la Constitución Federal, es necesario evaluar el cumplimiento de una serie de estándares, los cuales tienen como objetivo determinar si las irregularidades denunciadas impactan o no en la calidad democrática de la decisión final. Esos estándares se enumeran a continuación:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates;

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

²⁴ Resuelta en sesión de uno de julio de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

²⁵ En ese sentido, véase la jurisprudencia P./J. 94/2001, de rubro: "**VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.**". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438 y registro digital: 188907.



3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.²⁶

188. De lo anterior se sigue la ineludible referencia a la calidad democrática de la decisión final en un procedimiento legislativo, es decir, que la Constitución Federal impone ciertos requisitos para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales éstas no pueden considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra nuestro sistema constitucional, es de suma importancia la forma en que son creadas o reformadas, de ahí el peso de las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, pues finalmente aseguran el cumplimiento de los principios democráticos, por virtud de los cuales:

²⁶ Los lineamientos de referencia encuentran sustento en la tesis P. L/2008, de rubro y texto siguiente: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717 y registro digital: 169437.



1. Se permite a los legisladores su participación libre, responsable e informada en el estudio, dictamen, discusión y aprobación de las iniciativas de ley o decretos que se someten a su consideración; y,

2. Se da certeza y claridad al procedimiento legislativo, lo que implica que los legisladores tengan un conocimiento razonable de las iniciativas de ley o decretos que estudian y aprueban.

189. En otras palabras, la calidad democrática de la decisión final en el Congreso, no sólo depende de la expresión y defensa de la opinión del legislador en un contexto de deliberación pública, sino que esa participación se base en un conocimiento informado y razonable de los documentos por aprobar.

190. En este orden de ideas, a fin de verificar la existencia o no de las violaciones al procedimiento legislativo que plantea la minoría parlamentaria actora respecto del Decreto Número 315, por el que se expidió la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, resulta oportuno hacer referencia al marco constitucional y legal de la materia y, de manera destacada, a las directrices que rigen la contratación de deuda pública en el Estado de Michoacán.

191. Conforme al artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, corresponde al gobernador de dicha entidad federativa, entre otros entes legitimados, la presentación de iniciativas de ley. Estas últimas deben estar dirigidas al presidente del Congreso Local, mismo que debe dar cuenta con su recepción ante el Pleno del Congreso e instruir su turno a la comisión o comisiones respectivas, para su estudio, análisis y dictamen, según lo prescribe el artículo 235 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán.²⁷

²⁷ **Artículo 235.** Las iniciativas de ley o de decreto deben ser dirigidas al presidente del Congreso, con fundamento constitucional y legal, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado respectivo.

"Las iniciativas deben presentarse por escrito con firma autógrafa de su promovente y estar acompañada de una versión digital en medio magnético para su reproducción gráfica.

"La exposición de motivos de las iniciativas, deberán ser presentadas ante el Pleno por un Diputado ponente hasta por diez minutos. En el caso de iniciativas con carácter de dictamen, podrán ser leídas indistintamente por un miembro de la Comisión o un Secretario de la Mesa. Las que no provengan de un miembro de la Legislatura, serán leídas por un Secretario de la Mesa.



192. En el caso de la iniciativa de Ley de Ingresos de cada ejercicio fiscal, el artículo 60, fracción VIII, de la Constitución Local dispone la obligación para el gobernador de enviarla anualmente al Congreso a más tardar el veintiuno de noviembre.²⁸ A su vez, los artículos 80 y 87 de la Ley Orgánica aludida confiere atribuciones a las Comisiones de Hacienda y Deuda Pública, así como de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, para dictaminar las iniciativas de leyes hacendarias y de ingresos correspondientes.²⁹

193. Para emitir dictamen de los asuntos turnados, las comisiones deben reunirse para su análisis, discusión y aprobación, lo que se hace constar en el acta que al efecto se levante. Dicho dictamen debe contener los requisitos previstos en el artículo 244 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, entre los cuales se encuentran: los datos que identifiquen la iniciativa o el asunto de que se trate; la expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustentan, así como la exposición precisa de los argumentos que motiven los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos en que fue promovida; la resolución por medio de la cual se aprueba o se desecha la iniciativa, en los términos

Tratándose de iniciativas, el articulado de ley o de decreto propuesto, se remitirá sin lectura para su estudio, análisis y dictamen a Comisión."

²⁸ **Artículo 60.** Las facultades y obligaciones del Gobernador son:

"...

"VIII. Presentar cada año al Congreso, a más tardar el treinta de abril, la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal correspondiente al ejercicio fiscal próximo anterior, sólo se podrá ampliar el plazo de presentación hasta por treinta días naturales cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio del 33 Congreso; y a más tardar el veintiuno de noviembre las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos para el año siguiente."

²⁹ **Artículo 80.** Corresponde a la Comisión de Hacienda y Deuda Pública, participar, conocer y dictaminar, de manera enunciativa, mas no limitativa sobre los asuntos siguientes: I. Los que se relacionen con las leyes hacendarias del Estado y de los Municipios; II. Los de carácter hacendario, de empréstitos u obligaciones que se contraten por el Gobierno del Estado, las entidades paraestatales, gobiernos municipales y entidades paramunicipales, para la realización de inversiones públicas productivas; ..."

Artículo 87. Corresponde a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, participar, conocer y dictaminar, de manera enunciativa, mas no limitativa sobre los asuntos siguientes: I. La creación o derogación de impuestos extraordinarios o especiales, estatales o municipales; II. Revisar, analizar y dictaminar anualmente las Leyes de Ingresos del Estado y sus Municipios, y el Presupuesto de Egresos del Estado."



en que fue promovida o con las modificaciones que se le hagan, expresando las razones que justifiquen tal resolución; el texto legislativo que en su caso se propone al Pleno y las firmas autógrafas de los integrantes de las comisiones que dictaminen.

194. Una vez dictaminada la iniciativa correspondiente, se remite al Pleno para su discusión y votación. En este sentido, el artículo 246 de la Ley Orgánica dispone que los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Sólo puede dispensarse este requisito cuando se califique de urgencia notoria por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria. Las condiciones para que se califique la urgencia notoria son: I. La existencia de riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezcan derechos u obligaciones; II. Que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto, de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad; y, III. Que no se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.³⁰

195. A su vez, el artículo 247 de la normativa en cita señala que no podrá discutirse ningún dictamen de ley sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados por cualquier medio, por lo menos, con veinticuatro horas de anticipación al día de la sesión y publicado en la Gaceta Parlamentaria.³¹

³⁰ **Artículo 246.** Los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas, se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Sólo puede dispensarse este requisito cuando se califique de urgencia notoria por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria. Las condiciones para que se califique la urgencia notoria son:

"I. La existencia de riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezcan derechos u obligaciones;

"II. Que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto, de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad; y,

"III. Que no se traduzca en afectación a principios o valores democráticos."

³¹ **Artículo 247.** No podrá discutirse ningún dictamen de ley, decreto o Propuesta de Acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados por cualquier medio, por lo menos con 24 horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria al día de la Sesión.

"Asimismo, sólo podrá modificarse la exposición de motivos respectivos, pero en ningún caso el proyecto de articulado normativo o acuerdo, salvo por el procedimiento reservado al Pleno."



196. Ya en el Pleno, el artículo 249 de la Ley Orgánica dispone que el presidente instruya el debate con una ronda de hasta tres oradores en pro y tres en contra y conceda el uso de la palabra de manera alternada, hasta por cinco minutos, llamándolos por orden y comenzando por el primer orador en contra. Concluida la intervención de los oradores, el presidente somete en votación económica si es de considerarse la suficiencia de la discusión, de aprobarse se procede a la votación del dictamen; si se desecha, se continuará con el debate abriéndose una segunda ronda de discusión y así consecutivamente hasta que se apruebe la suficiencia.

197. Si el asunto se considera suficientemente discutido, el artículo 250 de la Ley Orgánica dispone que el presidente del Congreso someterá a votación el dictamen primero en lo general y después en lo particular. En el momento de la votación en lo general, que es nominal, los diputados pueden, en su caso, manifestar su reserva del o los artículos para su discusión en lo particular. Aprobado en lo general un dictamen de ley o decreto, se debe discutir en lo particular. En la discusión en lo particular debe presentarse el proyecto de artículo que pretenda sustituir al que está a discusión.

198. Si no hubiere artículos reservados por ninguno de los diputados, el dictamen se tiene por aprobado también en lo particular y se debe hacer la declaratoria respectiva. Si el dictamen de ley o decreto no hubiere sido aprobado en lo general se tiene por desechado. Si en la votación particular resultaran aprobados los artículos reservados, se elaborará el documento que los contenga para su inclusión en la minuta correspondiente.

199. Ahora bien, el artículo 251 de la Ley Orgánica establece que, si existen artículos reservados, el presidente del Congreso, atendiendo al orden secuencial del articulado, concederá el uso de la palabra al diputado que haya formulado reserva, para que exponga los fundamentos y al término de su intervención deberá entregar por escrito su proyecto de artículo; acto seguido, el tercer secretario dará lectura al proyecto, que se pondrá a discusión y votación.

200. Si dos o más diputados se reservan un mismo artículo en la misma materia, el presidente del Congreso preguntará a los diputados si pudieran consensar una sola redacción, de lo contrario se dará lectura a las propuestas de reserva en orden secuencial y se someterán para su aprobación, si la primera



propuesta resultare aprobada las demás se declararán sin materia y quedarán desechadas al momento.

201. Los diputados que voten en contra en lo general, no pueden reservarse artículos en lo particular; quienes voten a favor, no podrán reservarse más del treinta por ciento del articulado. De no aprobarse cada proyecto de artículo, el presidente del Congreso someterá en votación, sin discusión, el artículo en los términos del dictamen. De los artículos reservados que se hayan aprobado, el tercer secretario elaborará el registro en el que se transcriban para su inclusión en la minuta correspondiente.

202. Por lo demás, el artículo 272 de la Ley Orgánica dispone que todas las resoluciones son aprobadas por mayoría de los diputados sin importar si no son más del cincuenta por ciento de los presentes en el Pleno, es decir por mayoría simple, salvo aquellos casos en que la Constitución o la propia Ley Orgánica exijan una mayoría especial.³² **En este último supuesto de votación calificada se encuentra la autorización para la contratación de deuda pública, misma que en términos del artículo 44, fracción XII, de la Constitución Local,³³ en correlación con el diverso artículo 117, fracción VIII, párrafo tercero, de la Constitución Federal debe ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura Local respectiva.³⁴**

³² **Artículo 272.** Todas las resoluciones son aprobadas por mayoría de los diputados sin importar si no son más del cincuenta por ciento de los presentes en el Pleno, es decir por mayoría simple, salvo aquellos casos en que la Constitución o esta Ley exijan una mayoría especial."

³³ **Artículo 44.** Son facultades del Congreso:...

"XII. Dar las bases para que el Ejecutivo y los Ayuntamientos contraten deuda pública y afecten como garantía, fuente de pago o de cualquier otra forma los ingresos que les correspondan, en los términos establecidos en las leyes correspondientes y con las limitaciones que establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

³⁴ **Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso:

"...

"VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

"...

"Las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago."



203. Una vez aprobado un dictamen en lo general y en lo particular, el mismo se convierte en minuta y se debe remitir al gobernador del Estado para los efectos constitucionales. Si no existieren observaciones de este último, entonces se debe proceder a la publicación de la legislación respectiva en el Periódico Oficial de conformidad con el artículo 273 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán.

204. En el caso concreto, consta en el expediente que el gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo presentó ante el Congreso de dicha entidad federativa, la iniciativa de Ley de Ingresos para el Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.³⁵ En dicha iniciativa se proyectaban ingresos estimados por un monto de \$72,221,788,546.00 (setenta y dos mil doscientos veintiún millones setecientos ochenta y ocho mil quinientos cuarenta y seis pesos).

205. En sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, se dio cuenta con dicha iniciativa de ley ante el Pleno del Congreso del Estado de Michoacán y se instruyó turnarla a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, así como de Hacienda y Deuda Pública, para su análisis y dictamen.

206. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, a las doce horas con quince minutos, se reunieron los diputados integrantes de las comisiones aludidas, a fin de llevar a cabo una reunión de trabajo en cuyo punto cuatro del orden del día se encontraba el estudio y análisis de la iniciativa de Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2020.³⁶

207. Del acta de la sesión de comisiones se sigue que en la reunión de trabajo se entregó a los diputados integrantes de las comisiones unidas, de manera impresa y digital los anexos correspondientes a la información que envió el Ejecutivo estatal sobre la Ley de Ingresos y, al respecto:

³⁵ Ello, en cumplimiento al artículo 60, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Michoacán, el cual establece la obligación del gobernador de presentar cada año al Congreso, a más tardar el veintiuno de noviembre, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos para el año próximo.

³⁶ Tal y como se sigue del acta número LXXXIV/CPPCP/21/2019, consultable en el anexo 10 de la demanda de la acción de inconstitucionalidad 99/2020.



"Los diputados asistentes se expresan en referencia de la información recibida de manera general, ya que estarán en espera del estudio y análisis de estos documentos una vez que se haga la convocatoria para tal efecto; por lo que, una vez agotados los temas, se declara un receso hasta nuevo aviso para continuar con el análisis de estas iniciativas quedando debidamente desahogado la totalidad del contenido del orden del día."

208. La Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán recibió el oficio SG-2975/2019, el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve, a través del cual, el gobernador de dicha entidad federativa, por conducto de su secretario de Gobierno, hizo llegar en forma impresa y en medio magnético un "alcance" de diversas iniciativas, entre ellas, la de Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020. En esta propuesta se proyectaron ingresos estimados por el monto de \$75,914,903,948.00 (setenta y cinco mil novecientos catorce millones novecientos tres mil novecientos cuarenta y ocho pesos).³⁷

209. En sesión extraordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Michoacán de veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve se dio cuenta con el alcance a la Ley de Ingresos referida y se instruyó turnarlo a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, así como de Hacienda y Deuda Pública, para su análisis y dictamen.³⁸

210. En la misma fecha, esto es, el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve, a las veintidós horas con cincuenta minutos se reunieron los diputados integrantes de las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, así como de Hacienda y Deuda Pública para continuar con la reunión de trabajo iniciada el tres de diciembre de ese mismo año. En ella, se dio cuenta a los diputados con las adiciones a la Ley de Ingresos recibidas y, posterior-

³⁷ En el mismo oficio, se entregó el "alcance" de las iniciativas de "decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020" y "decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo."

³⁸ Tal y como se sigue del Acta Número 69, concerniente a la sesión extraordinaria de veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, visible en el anexo 17 de la demanda de la acción de inconstitucionalidad 99/2020.



mente, las aprobaron por mayoría de siete votos a favor y tres en contra, instruyéndose la elaboración del dictamen respectivo.

211. El veintinueve de diciembre de dos mil diecinueve, se convocó a sesión extraordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Michoacán, en cuyo punto sexto del orden del día se estableció la "*Primera lectura, dispensa de su segunda lectura en su caso, discusión y votación del dictamen con proyecto de decreto mediante el cual se expide la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2020, elaborado por las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Deuda Pública*".

212. Dicha sesión extraordinaria se llevó a cabo el treinta de diciembre de dos mil diecinueve en la que se aprobó el orden del día. En el punto seis de este último, el presidente de la Mesa Directiva instruyó la primera lectura del dictamen de decreto que contenía la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2020. Llevada a cabo la primera lectura, el diputado Fermín Bernabé Bahena pidió la palabra para proponer una moción suspensiva derivada de que a su juicio existían violaciones al artículo 117 de la Constitución Federal y 37 de la Constitución Local, particularmente porque se pretendía autorizar la contratación de deuda con votación de mayoría simple y no calificada. Dicha moción fue puesta a consideración del Pleno en votación económica y desechada por mayoría de votos.

213. Igual trámite se dio a una moción aclarativa formulada por el diputado Alfredo Ramírez Bedolla, el cual solicitó la lectura de los artículos 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, así como 22 y 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en lo concerniente a la votación calificada y requisitos para la contratación de deuda pública. Al respecto, diversos diputados manifestaron que, si bien la iniciativa de Ley de Ingresos se aprueba con mayoría simple, la misma contenía autorizaciones para contratar deuda pública, por lo que esa parte requería ser aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes. La moción aclaratoria fue puesta a consideración del Pleno en votación económica y se desechó por mayoría de votos.



214. Posteriormente, el presidente de la Mesa Directiva indicó que, con fundamento en los artículos 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; así como 33, fracción XXI y 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, se consultaba al Pleno en votación económica si al haberse presentado el dictamen con el carácter de urgente y obvia resolución procedía dispensar la segunda lectura. La dispensa fue aprobada por mayoría de veintidós votos a favor, seis en contra y ninguna abstención, según se hizo constar en el acta de la sesión extraordinaria de treinta de diciembre de dos mil diecinueve.

215. Así, se abrió paso a la discusión del dictamen y agotada la lista de oradores se consultó al Pleno en votación económica si se consideraba suficientemente discutido. Aspecto que fue votado a favor por mayoría. Acto seguido, el presidente ordenó consultar al Pleno, en votación nominal, si era de aprobarse el dictamen en lo general y se obtuvo una votación de veintiocho votos a favor, siete en contra y ninguna abstención.

216. Fueron reservados para su discusión y votación en lo particular los artículos 1o., 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020. La presidencia de la Mesa Directiva concedió el uso de la palabra al diputado Hugo Anaya Ávila para presentar la reserva del artículo 1o., en la que sustancialmente proponía suprimir los ingresos derivados de la contratación de deuda pública. La reserva fue puesta a consideración del Pleno en votación nominal y obtuvo quince votos a favor, dieciocho en contra y ninguna abstención.

217. Derivado de lo anterior, se recogió la votación nominal del artículo 1o. conforme a los términos del dictamen. En esta ocasión se obtuvieron dieciocho votos a favor, catorce en contra y ninguna abstención. De ahí que el presidente declarará que se aprobó el artículo 1o. en los términos del dictamen (es decir, considerando los ingresos previstos por la contratación de deuda pública).

218. Dado que la reserva del artículo 1o. de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020 abarcaba a la diversa del artículo 26 de ese mismo ordenamiento, se consideró que esta última había que-



dado sin materia. En consecuencia, la presidencia sometió a votación nominal el artículo 26 (relativo a la contratación de deuda pública) en los términos del dictamen **y se obtuvo una votación de dieciocho votos a favor, dieciséis en contra y ninguna abstención.**

219. Por cuanto hace a la reserva del artículo 27 que proponía su supresión de la Ley de Ingresos estatal, no se inscribió ningún orador, por lo cual se procedió a recoger la votación nominal, obteniéndose diez votos a favor de la reserva, veinticuatro en contra y ninguna abstención. Derivado de esta votación, la presidencia de la Mesa Directiva puso a consideración del Pleno, en votación nominal, el artículo 27 en los términos del dictamen. En esta ocasión se obtuvieron veinticuatro votos a favor, diez en contra y ninguna abstención.

220. Agotada la votación de los artículos reservados, el presidente de la Mesa Directiva declaró aprobado en lo general y en lo particular el decreto por el que se expedía la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020 y se instruyó su remisión al gobernador del Estado para los efectos constitucionales.

221. El treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el Decreto Número 315 por el que se expidió la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2020.

222. Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno considera que **en el proceso legislativo de referencia no existieron violaciones con potencial invalidante.**

223. En efecto, resulta **infundado** el planteamiento del **segundo concepto de invalidez** de la minoría parlamentaria actora en torno a que la Ley de Ingresos combatida resulta inconstitucional, porque el gobernador de Michoacán presentó un alcance más allá del plazo constitucional para presentar la normativa de ingresos estatal, es decir, después del veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.

224. Al respecto, es cierto que en términos del artículo 60, fracción VIII, de la Constitución Local, el gobernador tiene la obligación de enviar al Congreso tanto



la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán, a más tardar el veintiuno de noviembre de cada año. Sin embargo, dicha obligación fue cumplida a cabalidad, pues el gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo presentó ante el Congreso de dicha entidad federativa, la iniciativa de Ley de Ingresos para el Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, esto es, dentro del término que la normativa local dispone para tales efectos.

225. En este sentido, el hecho de que con posterioridad haya presentado un alcance a la iniciativa originalmente presentada, en el cual, en esencia, adicionaba ingresos por concepto de contratación de deuda pública, no resta eficacia al hecho de que el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve cumplió en tiempo y forma con su obligación de entregar al Congreso Local su iniciativa de Ley de Ingresos estatal y el presupuesto de egresos de la siguiente anualidad.

226. Más aún, no debe perderse de vista que, tal y como reconocen los promoventes, el referido "alcance" no fue relevado de seguir el curso legal que corresponde a cualquier iniciativa de ley. Por el contrario, fue dirigido al presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Michoacán, quien a su vez dio cuenta con los documentos respectivos en sesión del Pleno de dicho órgano legislativo e instruyó su turno a las comisiones de programación, presupuesto y cuenta pública, así como de hacienda y deuda pública para efectos de su análisis y dictamen.

227. Asimismo, este Pleno observa que no tiene asidero constitucional ni legal la pretensión de la minoría parlamentaria actora en torno a que el "alcance" referido debió ser desechado al haberse presentado con posterioridad al veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve. Ello es así, porque además de que no existe un mandamiento constitucional o legal que disponga dicha consecuencia, no puede soslayarse que las adiciones a la iniciativa original en todo momento quedaron sujetas a la determinación que el Congreso del Estado dispuso a través del resto de etapas del proceso legislativo, particularmente, en las fases de discusión y aprobación.

228. De igual forma, este Tribunal Pleno considera **infundado** el argumento del **tercer concepto de invalidez** hecho valer por la minoría parlamentaria actora,



en torno a que en la iniciativa de Ley de Ingresos impugnada no se consideró el "Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán", aun cuando existía obligación en ese sentido, derivada de lo dispuesto en los artículos 11³⁹ y 13⁴⁰ de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán.

229. Lo errático del argumento estriba en que tanto en la iniciativa de Ley de Ingresos estatal presentada el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, así como en el alcance de veintiséis de diciembre de ese mismo año, sí se tuvo en consideración el Plan de Desarrollo Integral de la entidad federativa en

³⁹ **"Artículo 11.** La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en el ámbito estatal se sustentarán en el PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, y en el ámbito municipal en el PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL, en base a los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que apruebe el Ejecutivo del Estado, y en su caso el Ayuntamiento, conforme a lo establecido en la Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo y en la Ley Orgánica Municipal."

⁴⁰ **"Artículo 13.** La programación y presupuestación del Gasto Público del Gobierno del Estado, deberá de realizarse con base a los programas institucionales y especiales aprobados por el Ejecutivo Estatal por conducto de la Coordinación de Planeación, tratándose de entidades y Organismos Autónomos, por su órgano de Gobierno, el cual se sustentará en el Plan Integral de Desarrollo Estatal. Los programas que contengan nuevos proyectos, en un ejercicio fiscal se deberán someter a la aprobación del Ejecutivo del Estado, por conducto de la Coordinación de Planeación.

"En todo caso, la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos deberán incluir lo siguiente:

"I. Objetivos anuales, estrategias y metas;

"II. Proyecciones de las finanzas públicas del Estado, considerando las premisas empleadas en los Criterios Generales de Política Económica, con base en los formatos que emita el CONAC y abarcarán un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán y, en su caso, se adecuarán anualmente en los ejercicios subsecuentes;

"III. Descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas del Estado, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos;

"IV. Los resultados de las finanzas públicas que abarquen un periodo de los cinco últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión, de acuerdo con los formatos que emita el CONAC para este fin; y,

"V. Un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, el cual como mínimo deberá actualizarse cada tres años, El estudio deberá incluir la población afiliada, la edad promedio, las características de las prestaciones otorgadas por la ley aplicable, el monto de reservas de pensiones, así como el periodo de suficiencia y el balance actuarial en valor presente.

"La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos deberán ser congruentes, además de con los Criterios Generales de Política Económica, con las estimaciones de las participaciones y transferencias federales etiquetadas, previstas en la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente."



cuestión, lo cual se confirma al constatar que en ambos documentos se hicieron referencias expresas a ese instrumento, en los siguientes términos:

"Exposición de motivos

"En cumplimiento a las facultades y obligaciones que me confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, de conformidad con lo establecido en su artículo 60, fracción VIII, me permito someter a su consideración y en su caso aprobación la presente iniciativa de Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2020.

"En la elaboración de dicha iniciativa, se atendió a lo dispuesto por el artículo 8o. de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo, a las disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, **el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021,** a la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el año 2020 y la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2020, así como a las Reglas y Lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

"A través del ejercicio realizado en la presente administración a mi cargo, **se ha buscado dar cumplimiento al Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021,** mismo que señala que los elementos esenciales de cualquier entidad pública es la gobernanza, la cual se traduce en la participación, responsabilidad, eficacia administrativa, coherencia, rendición de cuentas; a lo cual se ha dado cumplimiento con la línea estratégica relativa a la recuperación y fortalecimiento de la situación financiera del Estado, así como de la confianza de los inversionistas y mercados financieros." (Énfasis agregado)

230. De igual forma, la lectura detallada de la iniciativa de Ley de Ingresos impugnada, así como del alcance remitido por el gobernador del Estado al Congreso de Michoacán, pone de manifiesto que en dichos documentos sí fueron precisados los elementos previstos en el artículo 13 de la Ley de Planeación



Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán, tales como la política de ingresos estatal (incluyendo las proyecciones de ingresos estimados para los cinco años fiscales posteriores, sus fuentes y rubros de ingresos); el análisis de los riesgos relevantes para las finanzas públicas, incluyendo los montos de deuda contingente, acompañados con las propuestas de acción para enfrentarlos; se dispusieron los objetivos anuales, las estrategias y las metas fijadas; se apuntaron las directrices de política económica para el año dos mil veinte, así como los factores económicos y sociales que se tuvieron en cuenta para diseñar la normativa de ingresos referida. De ahí lo **infundado** del planteamiento esbozado por la minoría parlamentaria actora en este punto.

231. Igual calificativa merece el diverso argumento del **tercer concepto de invalidez**, en el cual, los diputados actores indican que se vulneró el proceso legislativo, en virtud de que algunos diputados integrantes de las comisiones dictaminadoras se reunieron en privado con "altos funcionarios de la Secretaría de Finanzas y Administración del Ejecutivo del Estado", sin previo acuerdo de dichas comisiones que requirieran su comparecencia. Lo infundado obedece a que dicho planteamiento, además de no estar acreditado en el expediente, no pone en evidencia alguna afectación a la calidad democrática del proceso legislativo, ni tampoco pone en duda el conocimiento informado que debieron tener los legisladores respecto de la iniciativa de Ley de Ingresos impugnada.

232. En este sentido, tampoco asiste razón a los diputados actores en la línea argumentativa de su **segundo concepto de invalidez**, en torno a que se vulneró el proceso legislativo porque el mismo día en que el Pleno del Congreso turnó el alcance de la iniciativa de Ley de Ingresos estatal a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, así como de Hacienda y Deuda Pública, estas últimas fueron convocadas para su estudio, sin que hubiera de por medio un dictamen ya elaborado ni se tuviera el tiempo suficiente para analizar la totalidad de la normativa de ingresos correspondiente.

233. Sobre el particular, este Tribunal Pleno repara en el hecho de que la parte actora pretende que se examine la reunión de trabajo de las comisiones referidas de veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve de manera aislada.



Soslayando que dicha reunión implicó la reanudación de los trabajos legislativos iniciados el tres de diciembre de dos mil diecinueve, fecha en la cual los diputados integrantes de las comisiones aludidas se reunieron a fin de iniciar el estudio y análisis de la iniciativa de Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2020.⁴¹

234. Del acta respectiva se sigue que a los integrantes de las comisiones les fueron entregados en versiones impresas y digitales, los documentos concernientes a la iniciativa de Ley de Ingresos estatal remitida por el gobernador al Congreso el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, así como sus anexos, para su estudio. En dicha sesión, además, los diputados se manifestaron en forma general sobre el contenido de los documentos y se reservaron el derecho para pronunciarse de fondo una vez que fueran convocados nuevamente para tales efectos. De ahí que la sesión entrara en receso y se reanudara el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve, fecha en la cual se discutió y aprobó la iniciativa ya con las adiciones remitidas por el gobernador al Congreso el veintiséis de diciembre del mismo año.

235. En este sentido, el hecho de que el alcance de referencia fuera turnado a las comisiones respectivas el mismo día en que éstas fueron convocadas para reanudar los trabajos legislativos para el estudio y dictamen de la Ley de Ingresos correspondiente no afecta la validez de todo el proceso legislativo que dio origen a dicha legislación, porque los diputados sí tuvieron tiempo de conocer su contenido, al haberles sido entregada la iniciativa correspondiente desde el tres de diciembre de dos mil diecinueve.

236. Por cuanto hace a las adiciones de veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve que fueron turnadas a las comisiones el día veintiocho del mismo mes y año y examinadas por dichos órganos legislativos en esta misma fecha, el artículo 8o. del Reglamento de Comisiones y Comités del Honorable Congreso del Estado dispone la posibilidad de convocar a reunión por urgencia y de manera extraordinaria a los integrantes de las comisiones con menos de veinticuatro horas

⁴¹ Tal y como se sigue del acta número LXXXIV/CPPCP/21/2019, consultable en el anexo 10 de la demanda de la acción de inconstitucionalidad 99/2020.



de anticipación, tal y como reconocen los promoventes que ocurrió al haber sido convocados el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve y lo cual se ve corroborado con el acta LXXXIV/PPCP/21/2019.⁴²

237. Asimismo, del acta aludida se sigue que los diputados integrantes de las comisiones sí tuvieron conocimiento de los ajustes efectuados a la iniciativa de Ley de Ingresos, porque en su reunión de veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve, una vez verificada la existencia del quorum legal requerido, la secretaria técnica dio lectura, por instrucciones de la presidencia, a los cambios propuestos (que en esencia versaban sobre la contratación de deuda pública) y, una vez que se estimaron suficientemente discutidos, se procedió a tomar votación. Ello arrojó siete votos a favor de la iniciativa de Ley de Ingresos con las modificaciones aludidas y tres en contra.

238. En este orden de ideas, resulta inexacto el argumento de los diputados actores, en cuanto refieren que no existió dictamen aprobado por las comisiones, ya que la elaboración de este último se instruyó una vez que fue aprobada la iniciativa de Ley de Ingresos junto con sus modificaciones. Al respecto, los promoventes soslayan, por una parte, que la votación arriba indicada precisamente obedeció a la puesta en consideración de los integrantes de las comisiones de referencia de la iniciativa de Ley de Ingresos estatal junto con sus modificaciones, mismas que alcanzaron mayoría de votos para ser aprobadas. De igual forma, en la Gaceta Parlamentaria de treinta de diciembre de dos mil diecinueve se encuentra agregado el dictamen elaborado por las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, así como de Hacienda y Deuda Pública, que refleja lo avalado por sus integrantes y que posteriormente fue sometido a consideración del Pleno del Congreso de Michoacán.

⁴² **Artículo 8.** Para convocar a los diputados a reunión de trabajo, el presidente de cada Comisión les notificará a los integrantes de la misma, al menos con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito con acuse de recibo el día, hora y lugar, de la celebración de las reuniones de trabajo, ya sea personalmente o a través del personal adscrito a estos en el espacio que les corresponda en el edificio del Congreso. La notificación contendrá el proyecto de orden del día y una relación pormenorizada de los asuntos que deberán ser tratados por la Comisión.

"Salvo por urgencia y de manera extraordinaria, podrá citarse a reunión de Comisión con menos de 24 horas de anticipación, en los términos previstos por el presente ordenamiento."



239. Tampoco se sostiene el desconocimiento que plantea la parte actora en cuanto al contenido y alcance de la iniciativa de Ley de Ingresos y sus modificaciones aprobadas en las comisiones, pues además de que el dictamen respectivo fue incluido en la Gaceta Parlamentaria del día de la sesión extraordinaria convocada para su aprobación, la discusión en el Pleno del Congreso una vez que el dictamen respectivo fue puesto a su consideración revela que los diputados sí tuvieron conocimiento sobre su contenido.

240. Al respecto, es **infundado** el argumento de la minoría parlamentaria actora en cuanto afirma que existieron violaciones al proceso legislativo, porque durante la discusión de la Ley de Ingresos impugnada, en el Pleno del Congreso no se permitió hacer valer una moción suspensiva y una aclaratoria a diputados del grupo parlamentario de MORENA a fin de llevar el debate en forma adecuada.

241. Lo infundado del argumento obedece a que, tal y como se sigue del Diario de los Debates del Congreso de Michoacán, relativo a la sesión extraordinaria de treinta de diciembre de dos mil diecinueve, en el punto seis del orden del día, el presidente de la Mesa Directiva instruyó la primera lectura del dictamen de decreto que contenía la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2020. Llevada a cabo la primera lectura, el diputado Fermín Bernabé Bahena del grupo parlamentario de MORENA pidió la palabra para proponer una moción suspensiva derivada de que a su juicio existían violaciones al artículo 117 de la Constitución Federal y 37 de la Constitución Local, particularmente porque se pretendía autorizar la contratación de deuda con votación de mayoría simple y no calificada. Dicha moción fue puesta a consideración del Pleno en votación económica y desechada por mayoría de votos.

242. Igual trámite se dio a la moción aclarativa formulada por el diputado Alfredo Ramírez Bedolla del grupo parlamentario de MORENA, el cual solicitó la lectura de los artículos 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, así como 22 y 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en lo concerniente a la votación calificada y requisitos para la contratación de deuda pública. Sobre el particular, diversos diputados manifestaron que, si bien la iniciativa de Ley de Ingresos se aprueba con mayoría simple, la misma contenía autorizaciones para contratar deuda pública, por lo que esa parte requería ser aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes.



La moción aclaratoria fue puesta a consideración del Pleno en votación económica y se desechó por mayoría de votos.

243. Por tanto, las mociones propuestas en el debate, contrario a lo que informa la parte actora, sí fueron atendidas por el órgano legislativo, ya que se le dio el trámite previsto por el artículo 257 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán,⁴³ es decir, una vez presentadas fueron puestas a consideración del Pleno, mismo que por mayoría de votos determinó desecharlas.

244. Por otra parte, este Tribunal Constitucional considera que tampoco asiste razón a la parte actora en cuanto refiere que existió una violación formal al proceso legislativo, ya que la segunda lectura del dictamen que contenía la Ley de Ingresos impugnada fue dispensada sin exponer la causa de urgencia que lo justificara y sin que fuera aprobada por mayoría de dos terceras partes de los diputados presentes, conforme al artículo 38 de la Constitución del Estado de Michoacán.⁴⁴

245. Lo **infundado** del argumento obedece, por una parte, a que tal y como se sigue del acta número 70 de la sesión extraordinaria del Pleno del Congreso estatal llevada a cabo el treinta de diciembre de dos mil diecinueve, una vez que se llevó a cabo la primera lectura del dictamen que contenía la Ley de Ingresos impugnada y que se desearon por mayoría de votos las mociones presentadas, el presidente de la Mesa Directiva puso a consideración del Pleno, en votación económica, si se aprobaba la dispensa de la segunda lectura del dictamen, al haber sido presentado con el carácter de urgente. La dispensa mencionada fue aprobada por veintidós votos a favor, seis en contra y ninguna abstención, es decir, sí superó la mayoría calificada requerida para tales efectos, al haberse avallado por más de dos terceras partes de los diputados presentes al momento de que se puso a votación.

⁴³ **Artículo 257.** Una vez presentada la moción, el presidente pregunta al Pleno a si se toma en consideración. Será votada en el acto, quedando a consideración del presidente si permite terminar la intervención del orador en turno, y en caso de negativa se tiene por desechada."

⁴⁴ **Artículo 38.** En los casos de urgencia notoria, calificada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, el Congreso podrá dispensar la lectura o lecturas del dictamen que hubiere formulado la comisión respectiva."



246. Ahora bien, es cierto que ni del diario de los debates ni del acta de la sesión extraordinaria en cuestión se observa que haya sido expuesta la causa de urgencia que motivó la dispensa de la segunda lectura del dictamen por el que se expedía la Ley de Ingresos impugnada. Pese a ello, este Tribunal Pleno considera que dicha circunstancia no trascendió al contenido de la legislación impugnada, pues existen elementos suficientes para presumir la razón de la urgencia y, por otra parte, el desarrollo del debate efectuado en el Pleno del Congreso permite constatar que los legisladores sí conocían el contenido de la legislación sometida a votación.

247. Por cuanto hace a la urgencia, el artículo 246 de la Ley Orgánica de referencia, en sus fracciones I y II, dispone como causas para calificar la urgencia: la existencia de riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezcan derechos u obligaciones, así como que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad.

248. Luego, si el dictamen cuya segunda lectura fue dispensada entrañaba la aprobación de la Ley de Ingresos estatal para el ejercicio fiscal 2020, que iniciaba un día después de aquel en el cual se llevó a cabo la sesión extraordinaria de treinta de diciembre de dos mil diecinueve, válidamente puede afirmarse que existía una causa de urgencia que justificó la dispensa mencionada, pues por el simple transcurso del tiempo se corría el riesgo de que el Congreso Local no aprobara la legislación de ingresos del siguiente año fiscal en forma previa a que el mismo comenzara.

249. Ahora bien, por cuanto hace al contenido mismo de la Ley de Ingresos impugnada, este Pleno considera que la discusión llevada a cabo por el órgano legislativo permite considerar que sí tenían conocimiento de su contenido, pues además de que se dio una primera lectura de todo el dictamen respectivo en la sesión extraordinaria del treinta de diciembre de dos mil diecinueve y se encontraba publicado en la Gaceta Parlamentaria de esa misma fecha, intervinieron múltiples oradores a favor y en contra del ordenamiento. Lo cual derivó en que una vez que se consideró suficientemente discutido, fuera sometido a votación nominal en lo general y aprobado por mayoría de veintiocho votos a favor y siete en contra, sin ninguna abstención.



250. En este sentido, aun y cuando para la dispensa de la segunda lectura del dictamen aludido no fue expuesta la causa que motivó la urgencia respectiva, dicha circunstancia no se considera con potencial invalidante como para desvirtuar la constitucionalidad de toda la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, ya que la misma no trascendió de manera fundamental al contenido de dicha legislación, siendo ello un requisito indispensable para considerar la inconstitucionalidad de un proceso legislativo.

251. Ahora bien, ante el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 99/2020, respecto del artículo 26 de la Ley de Ingresos impugnada, se torna innecesario el análisis de los conceptos de invalidez **primero y parte del segundo**, en los cuales la minoría parlamentaria controvierte la contratación de deuda prevista en ese precepto, por haber sido aprobada en contravención a lo dispuesto en el artículo 117, fracción VIII, párrafo tercero, de la Constitución Federal, al no haber sido autorizada por mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso estatal.

252. Por cuanto hace al artículo 27 de la Ley de Ingresos en cuestión, que también prevé la contratación de deuda pública para refinanciar y reestructurar créditos de largo plazo a cargo del Estado y a la constitución de fondos de reserva, debe decirse que el mismo sí fue aprobado por mayoría de las dos terceras partes de los legisladores presentes, ya que al ser sometido a votación nominal, obtuvo veinticuatro votos a favor, diez en contra y ninguna abstención, por lo cual sí fue avalado por la mayoría calificada que exige el artículo 117, fracción VIII, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

253. Por lo que se refiere al artículo 1o. de la Ley de Ingresos impugnada, este Tribunal Pleno considera que el mismo no requería para su aprobación de una votación de dos terceras partes de los legisladores presentes en el Congreso Local, pues la referencia a los ingresos que por concepto de financiamiento público percibiría el Estado de Michoacán en el ejercicio fiscal dos mil veinte, no entrañaban como tal la autorización para la contratación de deuda pública, en tanto ello fue objeto del artículo 26 respecto del cual se ha sobreseído en la presente resolución.

254. Más aún, la minoría parlamentaría soslaya que la referencia a dichos ingresos fue meramente contingente, ya que en el artículo 1o. impugnado se dis-



puso una relación global de todos los ingresos que el Congreso Local proyectaba para el ejercicio fiscal dos mil veinte. De ahí que válidamente haya sido aprobado al haber obtenido dieciocho votos a favor, catorce en contra y ninguna abstención, al momento de ser puesto a consideración del Pleno de dicho órgano legislativo.

255. En consecuencia, ante la inexistencia de violaciones con potencial invadante en el proceso legislativo que dio origen a la Ley de Ingresos impugnada, procede reconocer su validez, y en particular de sus artículos 1o. y 27 al haber sido aprobados conforme a las reglas de votación aplicables para cada uno de ellos.

Tema II. Análisis sobre la constitucionalidad del impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales. Artículos 32 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo.

256. Agotado el estudio sobre el proceso legislativo que dio origen a la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, procede examinar los conceptos de invalidez formulados por la minoría parlamentaria actora y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, reformada mediante Decreto Número 314, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve y que, en esencia, versan sobre la competencia del Congreso Local para legislar en materia de impuestos ambientales y sobre el diseño del impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales.

257. Por cuanto hace al argumento competencial, este Tribunal Pleno considera **infundado el tercer concepto de invalidez** de los diputados actores en el cual indican que los artículos 32 a 39 de la Ley de Hacienda impugnada vulneran el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, pues conforme a este último precepto, el Congreso de la Unión es el único facultado para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales.

258. Por su parte, los órganos demandados, al rendir sus respectivos informes, manifestaron, sustancialmente, que la regulación de los impuestos ecológicos no es una materia exclusiva de la Federación, por lo que válidamente una



entidad federativa puede establecer su imposición con la finalidad de contar con recursos que le permitan atender su obligación de proteger la salud y el medio ambiente, de conformidad con el artículo 4o. de la Constitución Federal.

259. Además, solicitaron que se atienda a lo determinado por este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 56/2017, en lo relativo a la facultad de las entidades federativas para imponer contribuciones en materia ecológica.

260. Pues bien, a efecto de dilucidar la cuestión efectivamente planteada, resulta necesario identificar, en principio, si las Legislaturas de los Estados tienen o no facultades para legislar en materia de impuestos ambientales y, posteriormente, verificar si el impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales previsto en la Ley de Hacienda impugnada invade alguna competencia exclusiva de la Federación en materia de contribuciones. En este sentido, debe señalarse que de conformidad con el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, al dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad, esta Suprema Corte debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados.⁴⁵

261. En congruencia con lo anterior, se tiene que el artículo constitucional que se estima vulnerado por los diputados promoventes es el 73, fracción XXIX, numeral 2, de la Ley Fundamental, al ser esta disposición la que en realidad prevé la facultad exclusiva de la Federación para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales (y no el 73, fracción XXIX-G, del Texto Constitucional referido en la demanda).⁴⁶

⁴⁵ **"Artículo 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación **deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados** y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial. ..."

⁴⁶ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"...

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; ..."



262. De igual forma, este Tribunal Pleno destaca que ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre una temática similar a la que ahora nos ocupa, al resolver la controversia constitucional 56/2017,⁴⁷ en la cual concluyó que las Legislaturas de los Estados sí tienen facultades para establecer o crear los llamados "impuestos ecológicos". De ahí que ahora se retomen las consideraciones esbozadas en dicho precedente a efecto de resolver el presente asunto.

263. Conforme a la doctrina general tributaria emitida por esta Suprema Corte, existe una regla general de que tanto la Federación como las entidades federativas concurren en sus facultades, en el respectivo ámbito de sus competencias, para el establecimiento de contribuciones en términos del artículo 73, fracción VII,⁴⁸ y 124⁴⁹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la excepción de las facultades concretas y exclusivas para gravar por parte de la Federación, así como las prohibiciones expresas para las entidades federativas.

264. En este sentido, conforme al artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para establecer contribuciones sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y

⁴⁷ Resuelta en sesión de once de febrero de dos mil diecinueve y aprobada por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del Considerando Séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado introductorio, consistente en determinar que el Estado de Zacatecas tiene facultades para establecer contribuciones en materia de protección al ambiente, las cuales deben circunscribirse a la teoría general sobre la distribución de la potestad tributaria, a partir de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I., votaron en contra.

⁴⁸ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto; ..."

⁴⁹ **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."



fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, así como producción y consumo de cerveza.⁵⁰

265. Adicionalmente, el artículo 131 de la Ley Fundamental establece que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.⁵¹

266. De lo previsto en los numerales que anteceden se advierten facultades exclusivas de la Federación para gravar sobre aquellas actividades o bienes. Luego, a fin de determinar las facultades prohibidas para los Estados debe atenderse a los artículos 117 y 118 de la Constitución Federal.

267. El artículo 117 establece que los Estados no pueden, en ningún caso, gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe

⁵⁰ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"1o. Sobre el comercio exterior;

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o del artículo 27;

"3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

"4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica;

"b) Producción y consumo de tabacos labrados;

"c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

"d) Cerillos y fósforos;

"e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

"f) Explotación forestal;

"g) Producción y consumo de cerveza.

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. ..."

⁵¹ "Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia. ..."



por aduanas locales; expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; ni gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.⁵²

268. Por su parte, el artículo 118 prevé que los Estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.⁵³

269. Hasta aquí se tiene que los artículos 73, fracción VII, 117, 118 y 124 de la Constitución Federal deben ser interpretados en forma armónica, de manera que no puede concluirse que corresponda en exclusiva al Congreso de la Unión establecer contribuciones, si éstas en términos del artículo 31, fracción IV, de la propia Constitución, se encuentran encaminadas a sufragar gastos públicos, tanto de la Federación, como de las entidades federativas y Municipios.

⁵² **Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso: ...

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (sic DOF 05-02-1917) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

...

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."

⁵³ **Artículo 118.** Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. ..."



270. De ahí que cada uno de esos órdenes de Gobierno, dentro de sus respectivas competencias, se encuentran facultados para establecer y hacer efectivos los gravámenes que sean necesarios para cubrir las erogaciones señaladas en su presupuesto, siempre que no se trate de las expresamente exclusivas para la Federación, de las prohibidas para las entidades federativas o de las reservadas para éstas.

271. Así, con base en la anterior división de facultades tributarias, se advierte que, si la creación de los "impuestos ecológicos" no se ubica en el rubro de competencia federal tributaria ni en el relativo a la prohibición expresa a la potestad tributaria de los Estados, entonces, se trata de una atribución que ejercen tanto la Federación como los Estados.

272. En consecuencia, los Estados, como es el caso de Michoacán, pueden imponer o establecer los llamados "impuestos ecológicos", sin que ello implique, por sí mismo, una invasión a la esfera de competencias tributarias que a nivel constitucional se le conceden a la Federación.

273. Una vez expuesto lo anterior, se observa que dentro del conjunto de normas que los diputados actores impugnan en su demanda, se encuentran los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, los cuales a la letra establecen:

"Capítulo V.

"De los impuestos ecológicos

"Sección I

"Generalidades

"Artículo 32. Los Impuestos ecológicos constituyen figuras impositivas que tienen como finalidad recaudar recursos para sufragar el gasto público, y al mismo tiempo incentiven cambios en la conducta de los sujetos obligados para que favorezcan al medio ambiente y a la salud pública.



"De ninguna forma el pago de los impuestos ecológicos constituye una excepción al cumplimiento de las disposiciones administrativas en materia ambiental, por lo que el sujeto obligado al pago de las contribuciones materia del presente capítulo, deberá también dar pleno cumplimiento a las mismas y su incumplimiento será sancionado conforme a la disposición que infrinja."

"Artículo 33. Para efectos de este Capítulo serán aplicables de manera supletoria la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo y demás disposiciones vigentes en el Estado en materia de derecho al medio ambiente, que no sean contrarias a las disposiciones en materia fiscal."

274. Por su parte, de la exposición de motivos del ordenamiento legal referido se pueden observar los siguientes pronunciamientos por parte del legislador estatal:

"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"Durante el ejercicio fiscal 2019 y anteriores, era obligatorio prever tanto en la Ley de Ingresos del ejercicio de que se tratara, como en la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, las tasas, cuotas y tarifas de las contribuciones respecto de las cuales el Estado obtendría los ingresos del ejercicio, en atención a la reforma de que fue objeto el artículo 8, fracción II, inciso b) de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo, para el presente ejercicio fiscal, no es obligatorio que la Ley de Ingresos del ejercicio 2020, prevea los citados elementos de la contribución, debiéndose hacer cualquier ajuste únicamente en la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, al ser este ordenamiento el que contiene, entre otros ingresos, las contribuciones con los elementos que las componen.

"En ese sentido, para el ejercicio fiscal 2020, en materia de impuestos se adicionan los de carácter ecológico, mismos que ya habían sido parte de la propuesta de Ley de Ingresos y Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2019, los cuales se componen por el Impuesto



por Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales; de la Emisión de Gases a la Atmosfera; de la Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua, así como del Impuesto al Depósito o Almacenamiento de Residuos.

"Cabe señalar, que a diferencia del ejercicio fiscal 2019, para el ejercicio 2020, se tiene la certeza jurídica de que el establecimiento de los impuestos ecológicos no invade el ámbito de competencia de la Federación, y su composición jurídica cumple con los principios de Legalidad, Equidad y Proporcionalidad, previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior conforme a lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 56/2017.

"En el Estado de Michoacán también se impugnó el establecimiento de dichos impuestos, teniendo resultados favorables, ya que en todos los casos se negó el amparo o se sobreseyó.

"No obstante lo anterior, se consideraron diversas inquietudes y cuestionamientos de los sujetos obligados al pago de los impuestos, realizándose algunos ajustes que permitirán tener una mejor comprensión y facilidad en el cumplimiento de la obligación de pago.

"Asimismo, se reincorporan los impuestos cedulares, únicamente respecto de los ingresos de personas físicas por la prestación de servicios profesionales y por la realización de actividades empresariales, a la tasa del 2%. No se omite señalar que los sujetos de los impuestos cedulares pueden deducir los mismos en términos de lo previsto en el artículo 103, fracción VII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que la carga tributaria no resulta gravosa para las personas físicas.

"Con el establecimiento de los impuestos antes señalados se busca obtener Ingresos propios, que nos permitan atender al gasto público en los diversos conceptos que lo integran y fortalecer las finanzas públicas, reduciendo la inestabilidad que generan los recortes o reducciones presupuestales de las aportaciones y participaciones federales. ..." (Énfasis agregado)

275. De lo anterior se sigue que el Estado de Michoacán emitió los artículos 32 y 33 impugnados en ejercicio de su facultad tributaria, estableciendo de ma-



nera concreta los objetivos y finalidades que se pretenden impulsar con los ingresos que se obtengan con los denominados "impuestos ecológicos"; sin que con tal previsión y el señalamiento del régimen legal supletorio se advierta alguna invasión a la esfera de competencias tributarias de la Federación. De ahí que deba reconocerse la validez de dichos preceptos.⁵⁴

276. Por cuanto hace al diseño normativo del impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales previsto en los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda impugnada, tenemos que dichos preceptos establecen lo siguiente:

"SECCIÓN II

"DEL IMPUESTO POR REMEDIACIÓN AMBIENTAL EN LA EXTRACCIÓN DE MATERIALES

"DEL OBJETO

"Artículo 34. Es objeto de este impuesto la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aún y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como: arcillas, arena, caliza, cantera, grava, filtro, rocas, piedras, material en greña, tezontle, sello y en general cualquier material pétreo con independencia de su nombre o clasificación.

"Para efectos de este artículo la extracción deberá realizarse por medio de trabajos a cielo abierto en el territorio del Estado.

"En ningún momento se considerarán objeto de este impuesto los minerales o sustancias a que hace referencia el artículo 4o. de la Ley Minera.

⁵⁴ Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver, en la parte relativa, la controversia constitucional 56/2017, el once de febrero de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldivar Lelo de Larrea. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.



"Para efectos de este artículo se entiende como, agregado pétreo además de los mencionados en el párrafo primero del presente artículo aquellos materiales que provienen de la roca, de la piedra, de un peñasco; que habitualmente se encuentran en forma de bloques, losetas o fragmentos de distintos tamaños, principalmente en la naturaleza."

"DE LOS SUJETOS

"Artículo 35. Son sujetos del pago de este impuesto las personas físicas, morales o unidades económicas que dentro del territorio del Estado extraigan del suelo y subsuelo materiales que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno, tales como los señalados en este capítulo como agregados pétreos.

"No se consideran sujetos del impuesto los intermediarios que adquieran del sujeto obligado los materiales, esto es, no es un impuesto trasladable.

"En el supuesto de que los sujetos obligados sean los ejidos, los adquirentes del material se constituirán en retenedores del impuesto y se obligarán a enterarlo en la época de pago previsto para tal efecto."

"DE LA BASE

"Artículo 36. La base del impuesto lo constituye el volumen de metros cúbicos de material efectivamente extraído del suelo y subsuelo que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno; como lo es el agregado pétreo.

"Esto es, no se considera como volumen sujeto al pago del presente impuesto, los componentes que se extraigan conjuntamente con el material gravado.

"Para determinar el tipo y volumen de material extraído se podrá tomar como base las autorizaciones emitidas por las autoridades ambientales en la manifestación de impacto ambiental, estudio geológico o licencia de aprovechamiento de material pétreo no reservado a la Federación."



"DE LA TASA

"Artículo 37. Se aplicará a cada metro cúbico extraído, la tasa del 3 por ciento sobre el monto total de su enajenación, sin considerar impuestos.

"Se considera que el material extraído es el tipo de material manifestado por el permisionario, aprobado por la autoridad ambiental competente."

"DEL PAGO

"Artículo 38. Se genera el impuesto al configurarse el objeto materia del mismo previsto en el artículo 34 de esta Ley, esto es al momento de realizarse la extracción del material gravado, sin embargo la época de pago de dicho impuesto será a más tardar el día 17 del mes siguiente al que se facture el volumen extraído, mediante declaración que presentarán en las formas y medios autorizados por la Secretaría de Finanzas y Administración, conforme lo dispuesto en el Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo y esta Ley.

"Los contribuyentes deberán proporcionar la información que se les solicite en las formas que al efecto apruebe la Secretaría.

"En el supuesto de que durante un ejercicio fiscal no exista facturación el volumen extraído se determinará conforme a bitácoras, licencias, permisos y demás instrumentos que permitan determinar la extracción del producto."

"DE LAS OBLIGACIONES

"Artículo 39. Son obligaciones de los contribuyentes de este impuesto, además de las establecidas en el Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo, las siguientes:

"I. Las personas físicas y morales o unidades económicas que para efecto de impuestos federales tengan su domicilio fiscal en otras entidades, pero que realicen las actividades a que se refiere este capítulo, deberán registrar como domicilio fiscal estatal, el lugar en donde se originen sus actos;



"II. Presentar las declaraciones del impuesto y enterar y pagar el impuesto correspondiente en la forma y los términos previstos en esta sección;

"III. Registrarse o empadronarse en la oficina recaudadora que corresponda al lugar de la ubicación de los terrenos explotados;

"IV. Llevar un libro de registros de extracción en el que se hará constar diariamente la cantidad en metros cúbicos de material que se extraiga del suelo y subsuelo y deberán tener los siguientes campos:

"a) Fecha.

"b) Material.

"c) Metros cúbicos extraídos.

"d) Material almacenado.

"e) Salida del material almacenado del predio.

"De llevar el registro diario de los datos que han quedado señalados en la bitácora de explotación de material pétreo requerida por la autoridad ambiental, el libro de registro diario podrá suplirse por dicha bitácora.

"V. Presentar los avisos, datos, documentos e informes que les soliciten las autoridades fiscales en relación con este impuesto, dentro de los plazos y en los lugares señalados al efecto;

"VI. Poner a disposición de las autoridades competentes, para los efectos del ejercicio de sus facultades de comprobación, los informes, documentos, registros y comprobantes que le sean solicitados, en relación con la determinación y pago de este impuesto, así como del resto de las obligaciones a su cargo en términos del presente Capítulo; y,

"VII. Las demás que señale la Ley y los ordenamientos fiscales aplicables."



277. Como se observa, el objeto del impuesto es la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aun y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como: arcillas, arena, caliza, cantera, grava, filtro, rocas, piedras, material en greña, tezontle, sello y en general cualquier material pétreo con independencia de su nombre o clasificación.

278. A su vez, la minoría parlamentaria actora indica que el diseño de esa contribución invade las competencias federales, relativas a establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y exploración de los recursos naturales. Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que no existe la invasión de competencias aludida y para demostrarlo conviene dar cuenta con lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 2, de la Constitución Federal, mismo que a la letra dispone:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"...

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27."

279. Como se observa, la Ley Fundamental confiere de manera exclusiva a la Federación la competencia para establecer las contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 de la propia Constitución Federal, los que, a su vez, establecen:

"Artículo 27. ...

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos



los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

"Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración



anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas."

280. Al respecto, este Pleno destaca que la cláusula relativa al dominio directo de la Nación sobre todos los minerales o sustancias que, en vetas, mantos, masas o yacimientos, **constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos**, es un mandato que fue introducido desde el texto original de la Constitución Política de mil novecientos diecisiete y que hasta el día de hoy ha permanecido en sus términos.

281. En este sentido, no debe perderse de vista que la fracción XXIX del artículo 73 de la Ley Fundamental indica que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27.

282. Sobre esta fracción, debe decirse que su texto original fue introducido por reforma constitucional de veinticuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y dos, en cuyo proceso legislativo se indicó que dicha regulación tenía su fundamento en el fortalecimiento de ciertos sectores industriales de gran relevancia para el país, como fueron el sector comercial, minero, petrolero y tabacalero, reservando la facultad de establecer contribuciones exclusivamente a la Federación, evitando con ello la doble tributación por parte de los Estados, así como las diferencias tributarias a las que podían estar sujetas dichas industrias derivado de la autonomía de cada entidad federativa.

283. De lo anterior se sigue que la competencia exclusiva de la Federación para establecer contribuciones vinculadas con la minería, está referida al aprovechamiento y explotación de todos los minerales o sustancias que, en vetas, mantos, masas o yacimientos, **constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos**, facultad que deriva del texto original de nuestra Constitución General y que al día de hoy ha permanecido en sus mismos términos.



284. Sin embargo, la delimitación de este ámbito competencial tributario en favor de la Federación obliga a preguntarnos ¿cuáles son estos minerales o sustancias que, en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos de naturaleza distinta a los componentes del terreno a los que se refiere la materia minera?

285. El propio artículo 27 hace una primera enumeración, al establecer que serán considerados como tales: *i)* los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; *ii)* los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; *iii)* los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; *iv)* los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; *v)* los combustibles minerales sólidos; *vi)* el petróleo; y *vii)* todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

286. Además, ya que, en el diseño del impuesto a la remediación ambiental en la extracción de materiales, el legislador de Michoacán se refirió expresamente a la Ley Minera, al indicar que en ningún momento formarían parte del objeto de dicho impuesto los minerales o sustancias previstos en el artículo 4 de ese ordenamiento federal, se vuelve indispensable hacer referencia a esa legislación, tal y como se hizo en la controversia constitucional 56/2017.

287. Sobre el particular tenemos que, el Congreso de la Unión expidió la Ley Minera, reglamentaria en la materia del artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución General, cuyo artículo 4o. establece expresamente los minerales o sustancias que constituyen depósitos distintos de los componentes del terreno. Dicho precepto establece a la letra lo siguiente:

"Artículo 4o. Son minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos los siguientes:

"I. Minerales o sustancias de los que se extraigan antimonio, arsénico, bario, berilio, bismuto, boro, bromo, cadmio, cesio, cobalto, cobre, cromo, escandio, estaño, estroncio, flúor, fósforo, galio, germanio, hafnio, hierro, indio, iridio, itrio, lan-



tánidos, litio, magnesio, manganeso, mercurio, molibdeno, niobio, níquel, oro, osmio, paladio, plata, platino, plomo, potasio, renio, rodio, rubidio, rutenio, selenio, sodio, talio, tantalio, telurio, titanio, tungsteno, vanadio, zinc, zirconio y yodo;

"II. Minerales o grupos de minerales de uso industrial siguientes: actinolita, alumbre, alunita, amosita, andalucita, anhidrita, antofilita, azufre, barita, bauxita, biotita, bloedita, boemita, boratos, brucita, carnalita, celestita, cianita, cordierita, corindón, crisotilo, crocidolita, cromita, cuarzo, dolomita, epsomita, estauroлита, flogopita, fosfatos, fluorita, glaserita, glauberita, grafito, granates, halita, hidromagnesita, kainita, kieserita, langbeinita, magnesita, micas, mirabilita, mulita, muscovita, nitratina, olivinos, palygorskita, pirofilita, polihalita, sepiolita, silimanita, silvita, talco, taquidrita, tenardita, tremolita, trona, vermiculita, witherita, wollastonita, yeso, zeolitas y zircón;

"II. BIS. Diatomita;

"III. (Derogada, Diario Oficial de la Federación 28 de abril de 2005)

"IV. Piedras preciosas: agua marina, alejandrina, amatista, amazonita, aventurina, berilo, crisoberilo, crocidolita, diamante, dioplasa, epidota, escapolita, esmeralda, espinel, espodumena, jadeita, kuncita, lapislázuli, malaquita, morganita, olivino, ópalo, riebeckita, rubí, sodalita, tanzanita, topacio, turmalina, turquesa, vesubianita y zafiro;

"V. Sal gema;

"VI. Los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, como las arcillas en todas sus variedades, tales como el caolín y las montmorillonitas, al igual que las arenas de cuarzo, feldespatos y plagioclasas;

"VII. Las materias minerales u orgánicas siguientes, susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes: apatita, colófano, fosfosiderita, francolita, variscita, wavelita y guano;

"VIII. El carbón mineral en todas sus variedades;



"IX. Los demás que determine el Ejecutivo Federal, mediante decreto que será publicado en el Diario Oficial de la Federación, atendiendo a su uso industrial debido al desarrollo de nuevas tecnologías, a su cotización en los mercados internacionales o a la necesidad de promover la explotación racional y la preservación de los recursos no renovables en beneficio de la sociedad.

"Quienes estén realizando la exploración o explotación de los minerales o sustancias a que se refiere la fracción IX anterior, con base en las disposiciones del derecho común, tendrán derecho preferente para obtener la concesión minera correspondiente, siempre que la soliciten en los términos de esta Ley y su Reglamento."

288. De lo anterior se sigue que sobre dichos recursos la Nación tiene un dominio directo y que corresponde a la Federación la regulación de su aprovechamiento a través de la reglamentación de la actividad minera; ¿en qué consiste esta actividad? La propia legislación en sus artículos 2o. y 3o. nos brindan una respuesta al disponer lo siguiente:

"Artículo 2o. Se sujetarán a las disposiciones de esta ley, la **exploración, explotación, y beneficio** de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial y de las sales y subproductos de éstas."

"Artículo 3o. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

"I. Exploración: Las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de **identificar depósitos de minerales o sustancias**, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan;

"II. Explotación: Las obras y trabajos destinados a la **preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo**, y



"III. Beneficio: Los trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de **recuperar u obtener minerales o sustancias**, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos."

289. Finalmente, el artículo 5o. de la Ley Minera establece qué recursos quedan fuera de la reglamentación que impone dicha legislación, en los siguientes términos:

"Artículo 5o. Se exceptúan de la aplicación de la presente Ley:

"I. El petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, que se encuentren en el subsuelo;

"II. Los minerales radiactivos;

"III. Las sustancias contenidas en suspensión o disolución por aguas subterráneas, siempre que no provengan de un depósito mineral distinto de los componentes de los terrenos;

"IV. Las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen a este fin;

"V. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto, y

"VI. La sal que provenga de salinas formadas en cuencas endorreicas."

290. La reseña de estos preceptos pone en evidencia que la legislación reglamentaria del artículo 27, cuarto párrafo, de nuestra Constitución Federal define no sólo los recursos o sustancias sobre los cuales recae el régimen constitucional del que se ha venido hablando, sino que además precisa de manera puntual lo que se entiende por la actividad minera, misma que se desarrolla sobre estos recursos o sustancias y respecto de la cual la Federación tiene la facultad exclusiva para su reglamentación.



291. En consecuencia, este Tribunal Pleno concluye que a las Entidades Federativas no corresponde la facultad tributaria sobre los recursos que enumeran los artículos 27, párrafo cuarto, de la Constitución Federal y 4o. de la Ley Minera –con exclusión de los referidos en el artículo 5o. de dicha legislación–, y que esencialmente abarca las actividades consistentes en la **exploración, explotación, y beneficio de tales recursos, en los términos de los artículos 2 y 3 de la propia Ley reglamentaria.**

292. La pregunta que surge entonces es ¿con qué facultades tributarias sí cuenta el Estado de Michoacán?

293. Para responder es necesario no perder de vista que de manera general a partir de lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Federal,⁵⁵ se ha entendido que la competencia de las Entidades Federativas y de la Ciudad de México, salvo mandato constitucional en sentido distinto, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

294. Visto de esa manera y atendiendo a lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 27 y al numeral 2o. de la fracción XXIX del artículo 73, ambos de la Constitución General, resulta que si a la Federación corresponde la facultad exclusiva de establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan **depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos**, a contrario sensu debe considerarse entonces que los Estados cuentan con facultades para legislar sobre el aprovechamiento de los recursos naturales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan **depósitos de igual naturaleza de los componentes de los terrenos**. ¿Cuáles son éstos? Lógicamente todos aquellos que no estén incluidos en la numeración del artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución General, ni en aquellos que enlista el artículo 4o. de la Ley Minera.

⁵⁵ **"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.**"



295. Así, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que el objeto del impuesto se encuentra dentro del ámbito competencial tributario concurrente para las Entidades Federativas, porque la legislación estatal establece como supuesto normativo para la causación del impuesto, la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan **depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos**, lo que permite sostener que dicha contribución no está dirigida a gravar la extracción de los recursos a que se refieren los artículos 27, párrafo cuarto, de la Constitución General, y 2o. y 4o. de la Ley Minera, ya que estos últimos se refieren a todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan **depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos**.

296. Además, de la numeración de recursos que el sistema normativo impugnado de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán considera que constituyen depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, no se advierte que alguno de ellos esté contemplado en el listado previsto en el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional,⁵⁶ ni en aquel previsto en el artículo 4o. de la Ley Minera, por lo que sobre este aspecto tampoco se advierte que el Congreso de Michoacán se hubiera extralimitado en el ejercicio de sus facultades.

297. Sin que a lo anterior obste que el artículo 34 de la Ley de Hacienda en cuestión contempla las **arcillas** en el diseño del objeto del impuesto a la remediación ambiental en la extracción de materiales, pues aun y cuando a primera vista se trata de recursos previstos en el artículo 4o., fracción VI, de la Ley

⁵⁶ **Artículo 27.**

"...

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, **tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos;** y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional. ..."



Minera, lo cierto es que el objeto del impuesto de la ley local se encuentra fuera del ámbito reservado a la Federación.

298. Para fundamentar esta conclusión es necesario remitirnos nuevamente al párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, mismo que señala como directriz general que corresponde a la Nación el dominio sobre todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, para después hacer un listado de aquellos recursos que se consideran dentro de este supuesto general, contemplando **a los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos**, lo que significa que este tipo de productos forman parte de la actividad minera, respecto de la cual la Federación tiene una competencia exclusiva.

299. Por su parte, el artículo 4o., fracción VI, de la Ley Minera, referido expresamente por el legislador del Estado de Michoacán en la normativa impugnada, establece lo siguiente:

"Artículo 4o. Son minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos los siguientes:

"...

"VI. Los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, como las **arcillas** en todas sus variedades, tales como el caolín y las montmorillonitas, al igual que las arenas de cuarzo, feldespatos y plagioclasas;"

300. De la lectura del texto transcrito se puede advertir que la Ley Reglamentaria dispone exactamente la misma regla establecida por el artículo 27 de la Constitución Federal, en tanto considera como minerales o sustancias que constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos, a los productos derivados de la descomposición de las rocas, como las arcillas, el caolín y las montmorillonitas, **cuando su explotación requiera de trabajos subterráneos**. Complementa esta regla, lo dispuesto en el artículo 5 de dicha Ley Reglamentaria, en cuanto señala:



"**Artículo 5o.** Se exceptúan de la aplicación de la presente Ley:

"...

"**V.** Los productos derivados de la descomposición de las rocas, **cuando su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto, y**

"..."

301. Entendido así el ámbito competencial reservado a la Federación, es posible sostener que la referencia a las arcillas que hace el artículo 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, no entra dentro de dicho ámbito, pues de la lectura integral de sus dos primeros párrafos se puede advertir que el impuesto grava la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, incluyendo las arcillas, **siempre y cuando su extracción se lleve a cabo por medio de trabajos a cielo abierto**, lo que significa que la configuración normativa del impuesto se encuentra situada fuera de las competencias reservadas a la Federación.

302. Lo anterior se confirma aún más por lo dispuesto en el tercer párrafo del propio artículo 34 de la ley impugnada, en tanto establece que en ningún momento se considerarán objeto de ese impuesto los minerales o sustancias a que hace referencia el artículo 4o. de la Ley Minera. De ahí lo **infundado** del planteamiento sobre la incompetencia del Congreso de Michoacán para establecer el impuesto a la remediación ambiental por la extracción de materiales.

303. Finalmente, este Pleno procede al análisis de los argumentos contenidos en el **concepto de invalidez único** de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el **tercer concepto de invalidez** de los diputados actores, inherentes a que el diseño normativo del impuesto a la remediación ambiental por la extracción de materiales en la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán vulnera los **principios de proporcionalidad tributaria, legalidad y seguridad jurídica**.

304. Al respecto, durante la discusión del proyecto de sentencia presentado a consideración del Tribunal Pleno, **no se lograron consideraciones mayo-**



ritarias, pero sí una mayoría de ocho votos para declarar la invalidez de los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán.

305. En efecto, en la sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte, se presentó una propuesta en el sentido de reconocer la validez de los artículos referidos mismos que regulan el impuesto a la remediación ambiental por la extracción de materiales. Sin embargo, ello no fue compartido por la mayoría de los Ministros, ya que para algunos el Congreso Local no tenía competencia para establecer específicamente ese impuesto, mientras que, para otros, la contribución en cuestión en realidad implicaba la previsión de una sanción, o bien, no era eficiente para el cumplimiento de su finalidad ambiental.

306. De igual forma, hubo quienes se pronunciaron por la inconstitucionalidad del impuesto en cuestión porque no guardaba congruencia entre la base gravable del impuesto en estudio y su tasa aplicable, en detrimento del principio de seguridad jurídica.

307. Sobre esto último, conviene apuntar que el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Federal ha sido conceptualizado por este Alto Tribunal en el sentido de que las normas jurídicas deben ser ciertas y claras y que, en materia tributaria, dicho principio no debe entenderse en el sentido de que la ley debe señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los contribuyentes, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer los derechos de estos últimos y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.⁵⁷

⁵⁷ Véase la jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), de rubro: "**SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.**" Consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 437 y registro digital: 2002649. En igual sentido, véase la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, que esta Primera Sala comparte, de rubro: "**GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.**" Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351 y registro digital: 174094.



308. Ahora bien, para examinar la conformidad o no del impuesto en estudio respecto del principio de seguridad jurídica, conviene hacer referencia a los diversos elementos que integran dicha contribución, mismos que en forma ilustrativa son los siguientes:

Impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán	
Objeto "Art. 34	"La extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aún y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como: arcillas, arena, caliza, cantera, grava, filtro, rocas, piedras, material en greña, tezontle, sello y en general cualquier material pétreo con independencia de su nombre o clasificación."
Sujetos "Art. 35	"Las personas físicas, morales o unidades económicas que dentro del territorio del Estado de Michoacán extraigan del suelo y subsuelo materiales que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno."
Base gravable "Art. 36	" El volumen de metros cúbicos de material efectivamente extraído del suelo y subsuelo que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno."
Tasa "Art. 37	"Se aplica a cada metro cúbico extraído, la tasa del 3 por ciento sobre el monto total de su enajenación , sin considerar impuestos."
Época de pago "Art. 38	"A más tardar el día 17 del mes siguiente al que se facture el volumen extraído. En el supuesto de que durante un ejercicio fiscal no exista facturación el volumen extraído se determinará conforme a bitácoras, licencias, permisos y demás instrumentos que permitan determinar la extracción del producto."

309. Del esquema que antecede se observa una discrepancia entre la base gravable del impuesto que se examina y la tasa aplicable, pues mientras la primera está construida bajo la premisa de gravar el volumen de metros cúbicos extraídos del suelo y subsuelo que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno, la tasa está construida a la



luz de un elemento exógeno a la actividad extractiva, como lo es el valor total de la enajenación del material extraído, al ser justo el tres por ciento de ese valor el que debe aplicarse como cuota por cada metro cúbico de material extraído.

310. Lo anterior propicia una franca violación del principio de seguridad jurídica, al propiciar una discrepancia entre dos elementos esenciales del impuesto en estudio (base gravable y tasa) que propicia la arbitrariedad en su aplicación, máxime que al sujetar la tasa al valor de enajenación del material extraído, se incorpora al impuesto un elemento que nada tiene que ver con la finalidad del impuesto en estudio, es decir, propiciar la mejora de los procesos productivos a fin de paliar los efectos nocivos en el medio ambiente llevados a cabo por la actividad extractiva.

311. La incongruencia observada se hace más evidente al constatar que, como bien informa la Comisión actora, el legislador local vinculó la aplicación de la tasa a un elemento incierto como lo es la enajenación del material extraído, lo cual presupone, injustificadamente, que dicho material necesariamente debe ser vendido, lo cual distorsiona hasta el objeto del impuesto, mismo que pretende sujetar al pago de la contribución a quienes realicen una actividad extractiva de los materiales previstos en el artículo 34 de la Ley de Hacienda impugnada, al margen de que enajenen o no el material respectivo.

312. Sin que obste a lo anterior que el artículo 38 de la legislación de referencia indica que el impuesto se genera desde el momento mismo de realizar la extracción de materiales gravados, en los siguientes términos:

"Artículo 38. **Se genera el impuesto al configurarse el objeto materia del mismo previsto en el artículo 34 de esta Ley, esto es al momento de realizarse la extracción del material gravado**, sin embargo la época de pago de dicho impuesto será a más tardar el día 17 del mes siguiente al que se facture el volumen extraído, mediante declaración que presentarán en las formas y medios autorizados por la Secretaría de Finanzas y Administración, conforme lo dispuesto en el Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo y esta Ley.

"Los contribuyentes deberán proporcionar la información que se les solicite en las formas que al efecto apruebe la Secretaría.



"En el supuesto de que durante un ejercicio fiscal no exista facturación el volumen extraído se determinará conforme a bitácoras, licencias, permisos y demás instrumentos que permitan determinar la extracción del producto." (Énfasis agregado)

313. Como se observa, el legislador local pretendió especificar que el impuesto en estudio se causa desde el momento de que se lleva a cabo la actividad extractiva. Sin embargo, la época de pago del impuesto fue diseñada para efectuarse a más tardar el día 17 del mes siguiente al que se facture el volumen extraído, lo cual presupone la enajenación del material respectivo, con lo cual no se salva la distorsión entre la base gravable y la tasa aplicable.

314. Además, es cierto que en el mismo artículo 38 referido se indicó que, si durante un ejercicio fiscal no existió facturación, entonces **"el volumen extraído se determinará conforme a bitácoras, licencias, permisos y demás instrumentos que permitan determinar la extracción del producto,"**. Sin embargo, dicha disposición tampoco es compatible con el principio de seguridad jurídica, pues no delimita qué valor deberá tenerse en cuenta para obtener la tasa aplicable, es decir, no señala si deberá atenderse al valor comercial que podría tener el material extractivo en el mercado, o si el tres por ciento que debe aplicarse a cada metro cúbico de material extraído debe atender a algún otro parámetro, lo cual permitiría la aplicación arbitraria de la tasa en aquellos supuestos en que el producto extraído no haya sido enajenado ni facturado.

315. Derivado de lo anterior, los contribuyentes no tienen certeza en cuanto al margen de acción con el cual cuenta la autoridad fiscal para determinar el impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales, precisamente por la distorsión que provoca haber incluido en la tasa de ese impuesto un elemento exógeno a la actividad extractiva, como lo es el valor total de la enajenación del material extraído.

316. En consecuencia, y atendiendo a que durante la discusión del asunto no se obtuvieron consideraciones mayoritarias, pero sí una conclusión común en cuanto a la inconstitucionalidad del impuesto de referencia, misma que se avaló por ocho votos, este Tribunal Pleno considera viable declarar la invalidez de los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán.



VIII. Decisión y efectos

317. Dadas las conclusiones alcanzadas y con fundamento en los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, debe precisarse que:

- Atendiendo al tema I de fondo de la presente resolución, se debe reconocer la validez de los artículos 1o. y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2020.

- Atendiendo al tema de fondo II, en su primera parte, se debe reconocer la validez de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo.

- Atendiendo al tema II de fondo, en su última parte, se debe declarar la invalidez de los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo.

318. Finalmente, la invalidez de las disposiciones precisadas con anterioridad surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

319. En consecuencia, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Resuelve:

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 99/2020 respecto de los artículos del 7o. al 26 y 28 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2020, expedida mediante el Decreto Número 315, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, como se precisa en el apartado VI de esta decisión.



TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 1o. y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2020, expedida mediante el Decreto Número 315, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, así como la de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, reformados mediante el Decreto Número 314, publicado en dicho medio de difusión oficial y fecha, de conformidad con el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos del 34 al 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, reformados mediante el Decreto Número 314, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en términos de la parte final de esta ejecutoria.

QUINTO.—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 medios electrónicos 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 y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar



Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, consistente en declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado, atinente a que los artículos 1o., 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2020 no son normas generales. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 99/2020, respecto de los artículos del 7o. al 25 y 28 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2020, expedida mediante el Decreto Número 315, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. La Ministra y los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 99/2020, respecto del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2020, expedida mediante el Decreto Número 315, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado "Violaciones al proceso legislativo que dio origen a la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2020", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Número 315, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, así como reconocer la validez de los artículos 1o. y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2020, expedida mediante el referido decreto. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado "Análisis sobre la constitucionalidad del impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales", consistente en reconocer la validez de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, reformados mediante el Decreto Número 314, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández,



Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado "Análisis sobre la constitucionalidad del impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales", consistente en declarar la invalidez de los artículos del 34 al 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, reformados mediante el Decreto Número 314, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció 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 apartado VIII, relativo a la decisión, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 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 9 de agosto de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto particular y concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020.

En sesión celebrada el ocho de diciembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, concretamente, en el apartado VII, relativo al estudio de fondo, en relación con el Tema II, denominado "Análisis de constitucionalidad del impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales", determinó, por un lado, reconocer la validez de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo; y, por otro, declarar la invalidez de los diversos numerales 34 a 39 de ese ordenamiento.

A continuación, me permitiré manifestar a manera de **voto particular** los motivos por los que estimé que, contrario al criterio mayoritario, los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo resultaban inconstitucionales y, posteriormente, como **voto concurrente**, las razones distintas por las cuales voté por la invalidez de los artículos 34 a 39 del mismo ordenamiento.

En primer término, respetuosamente **no estoy de acuerdo** con la posición mayoritaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por cuanto determinó que la creación de los *impuestos ecológicos* no se ubica en el rubro de competencia federal tributaria ni en el relativo a la prohibición expresa a la potestad tributaria de los Estados, pues se trata de una atribución que ejercen tanto la Federación como los Estados, por tanto, se consideró que el Estado de Michoacán emitió los artículos 32 y 33 impugnados en ejercicio de su facultad tributaria, estableciendo en ellos los objetivos y finalidades que se pretenden impulsar con tales ingresos, sin invadir a la esfera de competencias tributarias de la Federación, por lo que debía reconocerse su validez.

Lo anterior porque considero que el legislador local no tiene facultades para establecer –al menos en la redacción en que lo hace la entidad– los impuestos ambientales.



Al respecto, considero importante mencionar que este Alto Tribunal ha construido, desde hace varios años, un sistema complejo de competencias en materia tributaria en el que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la local. En esta tesitura, se ha estimado que las reglas competenciales en materia impositiva surgen a partir de la interpretación sistemática de los artículos 73, fracciones VII y XXIX; 117, 118 y 124 de la Constitución Federal.

De este modo, para delimitar si las entidades federativas tienen potestad tributaria en una determinada materia, este modelo de distribución de competencias tiene como presupuesto la existencia de un hecho imponible sobre el cual el legislador establece un gravamen.

Así, de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de todos los órdenes de gobierno de manera proporcional y equitativa. Esta obligación, sin embargo, no permite a la autoridad imponer arbitrariamente contribuciones.

Por el contrario, el Tribunal Pleno ha sostenido que para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, referido, es necesario atender a la naturaleza del tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.

El sistema tributario cumple una función social prioritaria en un Estado democrático, pues es a partir de las contribuciones de la ciudadanía como se forma la Hacienda Pública que servirá para satisfacer las necesidades de todas las personas que habitamos en este país.

Precisamente, para cumplir esta importante función recaudatoria, el sistema tributario debe acercarse, en todo lo posible, a la capacidad contributiva real de las personas, para lo cual es indispensable que el gravamen atienda a la base imponible entendida como la magnitud dineraria que resulta de la medición o valoración del hecho imponible.

La capacidad contributiva se manifiesta habitualmente en dos formas: la directa, por la cual los impuestos son soportados por personas que perciben o son propietarias de una renta o patrimonio, y su capacidad se refleja en el mo-



mento en que se genera dicha renta; y la indirecta, en la cual los impuestos gravan la circulación de bienes y consumo, en los que la capacidad contributiva nace una vez que las personas obtienen una capacidad económica y hacen uso de ella para adquirir bienes y servicios.

Dicha capacidad contributiva no se refleja únicamente en la existencia de una manifestación de riqueza, ya que es posible establecer una contribución que grave hechos que no generen riqueza o que resulten improductivos.

En efecto, es posible reconocer una manifestación de riqueza a partir de elementos patrimoniales, por ejemplo, la posesión, la tenencia, el aprovechamiento de un bien, el disfrute de un servicio individualizado, el beneficio asociado a una obra pública, entre otros.

Sin embargo, la finalidad primordial de las contribuciones no radica en la remediación ambiental o en establecer un mecanismo indemnizatorio que sancione a quien contamine.

Siguiendo este orden, estimo que los "impuestos ambientales" establecidos en la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo no permiten identificar plenamente un hecho imponible ni una manifestación de riqueza, de manera que no coincido con la afirmación de que existe una competencia concurrente entre la Federación y los Estados para establecer impuestos ecológicos.

En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario en cuanto a la validez de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán.**

En diverso aspecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó –también por mayoría– declarar la invalidez de los artículos 34 a 39 de la ley impugnada, por estimarlos contrarios al principio de seguridad jurídica, al observarse una discrepancia entre dos elementos esenciales del impuesto (base gravable y tasa), pues mientras que la primera está construida bajo la premisa de gravar el volumen de metros cúbicos extraídos del suelo y subsuelo que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno, la tasa está determinada a la luz de un elemento exógeno a la actividad extractiva, como lo es el valor total de la enajenación del material extraído, ya que es justo un porcentaje de



ese valor el que debe aplicarse como cuota por cada metro cúbico de material extraído.

Si bien estuve a favor de declarar la invalidez de las normas mencionadas, estimo que la inconstitucionalidad de éstas se actualiza por **razones distintas**, las cuales me permito exponer a continuación:

Como ya lo mencioné, la finalidad primordial de las contribuciones no radica en la remediación ambiental o en establecer un mecanismo indemnizatorio que sancione a quien contamine.

Más aún, el Congreso Local no busca alcanzar un objetivo eminentemente recaudatorio, sino que pretende dar a esa contribución un fin extrafiscal consistente en la preservación y protección del medio ambiente y la salud pública.

Estos fines de protección ambiental son totalmente legítimos, incluso loables. Sin embargo, la vía tributaria no es la adecuada para tutelarlos. A mi juicio, a pesar de que el legislador local lo denomine "impuesto ambiental", lo que en realidad hace es prever una sanción a la persona que contamine.

En esta tesitura, si la contribución se destinará a un fin de remediación ambiental, lo que el legislador de Michoacán está realizando es imponer un gravamen a quien contamine. No obstante, el pago de impuestos se justifica cuando el contribuyente obtiene una renta que modifica su patrimonio, o bien, cuando realizan consumos o usan bienes, pero no por los resultados ilícitos de los que sean responsables, ya que de esto se ocupan las sanciones.

Si bien reconozco que la preservación del medio ambiente es una finalidad legítima, considero que este "impuesto ambiental" en realidad entraña una sanción administrativa que rompe con los principios del derecho tributario. Asimismo, me parece que esa sanción no superaría los estándares del debido proceso ni del derecho administrativo sancionador, en tanto que se trataría, en su caso, de una sanción que no cumple con los principios de taxatividad, proporcionalidad ni la garantía de audiencia de las personas a quienes se aplicarían.

De esta manera, los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán forman parte de un sistema –para mí, sancionatorio– que tiene como finalidad imponer un costo económico a quienes contaminen. En este sentido, considero que las normas cuestionadas no regulan un impuesto, sino una sanción, en consecuencia, si no se trata de un impuesto, desde mi punto de vista, todo el sistema resulta inconstitucional.



Por tanto, si bien comparto que los artículos impugnados deben invalidarse, considero que su inconstitucionalidad deriva de que, so pretexto de perseguir un fin extrafiscal para proteger el medio ambiente, establecen vía tributaria una sanción administrativa dirigida a quien contamine.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular y concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020, promovidas por los diputados integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En sesión pública celebrada el ocho de diciembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020, en la cual reconoció la validez de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, que establecen cuestiones generales sobre los "impuestos ecológicos", y declaró la invalidez de los artículos 34 a 39 de la misma ley, los cuales regulaban el llamado impuesto de remediación ambiental por extracción de materiales del suelo.

Presento este voto, ya que, si bien estoy de acuerdo con la declaración de invalidez de los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, sostengo consideraciones diferentes a las del resto de las Ministras y Ministros. Por otra parte, no comparto el reconocimiento de validez de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, ya que derivado de la invalidez de los artículos 34 a 39, estos preceptos quedarían sin efecto alguno.

I. Voto concurrente sobre la declaración de invalidez de los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Morelos

El Pleno declaró la invalidez del llamado impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales, establecido en los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán.¹

¹ **Ley de Hacienda de Michoacán**

"Artículo 34. Es objeto de este impuesto la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aun y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como: arcillas, arena, caliza, cantera, grava, filtro, rocas, piedras,



material en greña, tezontle, sello y en general cualquier material pétreo con independencia de su nombre o clasificación.

"Para efectos de este artículo la extracción deberá realizarse por medio de trabajos a cielo abierto en el territorio del Estado.

"En ningún momento se considerarán objeto de este impuesto los minerales o sustancias a que hace referencia el artículo 4o. de la Ley Minera.

"Para efectos de este artículo se entiende como, agregado pétreo además de los mencionados en el párrafo primero del presente artículo aquellos materiales que provienen de la roca, de la piedra, de un peñasco; que habitualmente se encuentran en forma de bloques, losetas o fragmentos de distintos tamaños, principalmente en la naturaleza."

"Artículo 35. Son sujetos del pago de este impuesto las personas físicas, morales o unidades económicas que dentro del territorio del Estado extraigan del suelo y subsuelo materiales que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno, tales como los señalados en este capítulo como agregados pétreos.

"No se consideran sujetos del impuesto los intermediarios que adquieran del sujeto obligado los materiales, esto es, no es un impuesto trasladable.

"En el supuesto de que los sujetos obligados sean los ejidos, los adquirentes del material se constituirán en retenedores del impuesto y se obligarán a enterarlo en la época de pago previsto para tal efecto."

"Artículo 36. La base del impuesto lo constituye el volumen de metros cúbicos de material efectivamente extraído del suelo y subsuelo que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno; como lo es el agregado pétreo.

"Esto es, no se considera como volumen sujeto al pago del presente impuesto, los componentes que se extraigan conjuntamente con el material gravado.

"Para determinar el tipo y volumen de material extraído se podrá tomar como base las autorizaciones emitidas por las autoridades ambientales en la manifestación de impacto ambiental, estudio geológico o licencia de aprovechamiento de material pétreo no reservado a la federación.

"Se considera que el material extraído es el tipo de material manifestado por el permisionario, aprobado por la autoridad ambiental competente."

"Artículo 37. Se aplicará a cada metro cúbico extraído, la tasa del 3 por ciento sobre el monto total de su enajenación, sin considerar impuestos."

"Artículo 38. Se genera el impuesto al configurarse el objeto materia del mismo previsto en el artículo 34 de esta ley, esto es al momento de realizarse la extracción del material gravado, sin embargo la época de pago de dicho impuesto será a más tardar el día 17 del mes siguiente al que se facture el volumen extraído, mediante declaración que presentarán en las formas y medios autorizados por la Secretaría de Finanzas y Administración, conforme lo dispuesto en el Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo y esta ley.

"Los contribuyentes deberán proporcionar la información que se les solicite en las formas que al efecto apruebe la Secretaría.

"En el supuesto de que durante un ejercicio fiscal no exista facturación el volumen extraído se determinará conforme a bitácoras, licencias, permisos y demás instrumentos que permitan determinar la extracción del producto."

"Artículo 39. Son obligaciones de los contribuyentes de este impuesto, además de las establecidas en el Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo, las siguientes:

"I. Las personas físicas y morales o unidades económicas que para efecto de impuestos federales tengan su domicilio fiscal en otras entidades, pero que realicen las actividades a que se refiere este capítulo, deberán registrar como domicilio fiscal estatal, el lugar en donde se originen sus actos;

"II. Presentar las declaraciones del impuesto y enterar y pagar el impuesto correspondiente en la forma y los términos previstos en esta sección;



Sin embargo, como lo señala la propia sentencia,² no hubo consideraciones mayoritarias para sustentar esta invalidez. Mientras que para algunos Ministros y Ministras la invalidez del "impuesto" derivó de que el Congreso Local no tiene competencia para establecer *este* tributo en particular –postura que comparto–, otros Ministros señalaron que el tributo en realidad implicaba una sanción; que no era eficiente para cumplir con su finalidad consistente en proteger el medio ambiente; o bien, que existía una falta de congruencia entre los elementos que lo configuraban.

Debido a la pluralidad de razones manifestadas por la mayoría del Pleno, considero importante exponer las razones por las cuales voté por la inconstitucionalidad de los artículos.

Desde mi punto de vista, el llamado: "impuesto de remediación ambiental por extracción de materiales" **grava el aprovechamiento de bienes del dominio público que son competencia exclusiva de la Federación**, tal como lo expresé en mi voto particular en la CC 56/2017.³

"III. Registrarse o empadronarse en la oficina recaudadora que corresponda al lugar de la ubicación de los terrenos explotados;

"IV. Llevar un libro de registros de extracción en el que se hará constar diariamente la cantidad en metros cúbicos de material que se extraiga del suelo y subsuelo y deberán tener los siguientes campos:

"a) Fecha.

"b) Material.

"c) Metros cúbicos extraídos.

"d) Material almacenado.

"e) Salida del material almacenado del predio.

"De llevar el registro diario de los datos que han quedado señalados en la bitácora de explotación de material pétreo requerida por la autoridad ambiental, el libro de registro diario podrá suplirse por dicha bitácora.

"V. Presentar los avisos, datos, documentos e informes que les soliciten las autoridades fiscales en relación con este impuesto, dentro de los plazos y en los lugares señalados al efecto;

"VI. Poner a disposición de las autoridades competentes, para los efectos del ejercicio de sus facultades de comprobación, los informes, documentos, registros y comprobantes que le sean solicitados, en relación con la determinación y pago de este impuesto, así como del resto de las obligaciones a su cargo en términos del presente Capítulo; y,

"VII. Las demás que señale la ley y los ordenamientos fiscales aplicables."

² Párrafo 304 de la sentencia: "Al respecto, durante la discusión del proyecto de sentencia presentado a consideración del Tribunal Pleno, no se lograron consideraciones mayoritarias, pero sí una mayoría de ocho votos para declarar la invalidez de los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán."

³ Resuelta, en este tema, por mayoría de 6 votos en sesión de Pleno de 11 de febrero de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Piña.



A mi parecer, los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, que regulan el "impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales del suelo", son inconstitucionales porque transgreden los artículos 73, fracciones VII y XXIX, 117, fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX; 118, fracción I; 122 y 124 constitucionales, que constituyen el marco de distribución de potestades tributarias entre la Federación y las entidades federativas.

En efecto, el artículo 73, fracción XXIX, constitucional,⁴ señala que el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del diverso 27 de la propia Constitución.⁵

Específicamente, dicho precepto establece que corresponde a la Nación el dominio directo sobre: **i)** todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; **ii)** todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos; **iii)** los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; **iv)** los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; **v)** los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como

⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"1o. Sobre el comercio exterior;

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos "4o y 5o del artículo 27 ..."

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

"**Artículo 27.** ...

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional ..."



fertilizantes; **vi)** los combustibles minerales sólidos; **vii)** el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y, **viii)** el espacio situado sobre el territorio nacional.

Al respecto, el Tribunal Pleno ha interpretado⁶ que la competencia de la Federación contenida en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional se limita a la extracción de materiales cuando sean de distinta naturaleza a los componentes de los terrenos, por lo que la competencia de los Estados puede configurarse respecto de materiales de igual naturaleza.

Ahora bien, el "impuesto de remediación ambiental" impugnado *parece* compatible con la Constitución General, pues en su artículo 34 dispone lo siguiente: "*Es objeto de este impuesto la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes del terreno*". No obstante, tal como lo expresé en el voto particular en la controversia constitucional 56/2017,⁷ esta distinción es solamente un subterfugio para burlar la competencia de la Federación contenida en artículo 73 constitucional.⁸

En efecto, si atendemos a la naturaleza de la actividad extractiva que se grava en este tributo, existe una relación indisoluble entre la explotación de materiales cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, y de materiales cuya naturaleza es igual, toda vez que, en esa etapa del proceso extractivo, los trabajos no distinguen entre uno u otro, sino que se limitan a extraer dichos recursos sin hacer distinciones. Por tanto, la precisión que hace el artículo 34 impugnado con el fin de "salvar" la competencia de la Federación resulta ineficaz.

⁶ Controversia constitucional 56/2017, resuelta, en este tema, por mayoría de seis votos en sesión de Pleno de once de febrero de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández. Acción de Inconstitucionalidad 107/2020, resuelta, en este tema, por mayoría de seis votos en sesión de trece de octubre de dos mil veinte.

⁷ Resuelta, en este tema, por mayoría de seis votos en sesión de Pleno de once de febrero de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández.

⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 73. ...

"XXIX. Para establecer contribuciones: ...

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 ..."



Adicionalmente, el artículo 34 impugnado comprende materiales *distintos* del terreno como las arcillas y la arena;⁹ y se refiere de forma genérica a las piedras, dentro de las cuales se pueden incluir las llamadas piedras preciosas; todos estos materiales están contemplados en el artículo 27 constitucional y por tanto forman parte de la competencia exclusiva de la Federación.¹⁰

Por lo demás, el hecho de que el artículo 34 impugnado señale que la forma de extraer los recursos será mediante *trabajos a cielo abierto*, es también un intento por evadir la competencia exclusiva de la Federación, ya que ni la Constitución General,¹¹ ni la Ley Federal de Derechos¹² establecen esa distinción y, por tanto, no limitan los recursos de la Federación a trabajos subterráneos, (salvo que sean productos derivados de la descomposición de las rocas).¹³

⁹ Ley de Hacienda de Michoacán

"**Artículo 34.** Es objeto de este impuesto la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aún y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como: **arcillas, arena**, caliza, cantera, grava, filtro, rocas, **piedras**, material en greña, tezontle, sello y en general cualquier material pétreo con independencia de su nombre o clasificación.

"Para efectos de este artículo la extracción deberá realizarse por medio de trabajos a cielo abierto en el territorio del Estado.

"En ningún momento se considerarán objeto de este impuesto los minerales o sustancias a que hace referencia el artículo 4o. de la Ley Minera.

"Para efectos de este artículo se entiende como, agregado pétreo además de los mencionados en el párrafo primero del presente artículo aquellos materiales que provienen de la roca, de la piedra, de un peñasco; que habitualmente se encuentran en forma de bloques, losetas o fragmentos de distintos tamaños, principalmente en la naturaleza."

¹⁰ Constitución General

"**Artículo 27.** ...Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional ..."

¹¹ Artículos 73, fracción XXIX, numeral 2, y 27, cuarto párrafo.

¹² Artículo 236 de la Ley Federal de Derechos.

¹³ **Artículo 27 de la Constitución General.** ...

"los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; ..."



Por último, no debe pasar desapercibido que la Ley Minera no forma parte del parámetro de regularidad constitucional, ya que no es un ordenamiento que distribuya potestades tributarias, por lo que no se puede respaldar la validez de la norma en función de este ordenamiento.

En definitiva, el parámetro constitucional aplicable es el contenido en los artículos 73, fracciones VII y XXIX; 117, fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX; 118, fracción I; 122 y 124 constitucionales, que constituyen el marco de distribución de potestades tributarias entre la Federación y las entidades federativas. Frente a dicho parámetro, el "impuesto de remediación ambiental" previsto en la Ley de Hacienda de Michoacán es claramente inconstitucional.

Como consecuencia de lo anterior, también son inconstitucionales los artículos 35 a 39 de la Ley de Hacienda de Michoacán, pues únicamente prevén los elementos restantes del tributo en cuestión.

II. Voto particular sobre la validez de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán

La sentencia reconoce la validez de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán,¹⁴ ya que el Estado de Michoacán los emitió en ejercicio de su facultad tributaria, estableciendo los objetivos y finalidades que se pretenden impulsar con los ingresos que se obtengan de los denominados "impuestos ecológicos". De acuerdo con la sentencia mayoritaria, esta previsión no invade la esfera de competencias tributarias de la Federación.

Aunque comparto que las entidades federativas cuentan con facultades para imponer tributos ambientales, considero que no existen razones para mantener

¹⁴ **Ley de Hacienda de Michoacán**

"Artículo 32. Los impuestos ecológicos constituyen figuras impositivas que tienen como finalidad recaudar recursos para sufragar el gasto público, y al mismo tiempo incentiven cambios en la conducta de los sujetos obligados para que favorezcan al medio ambiente y a la salud pública.

"De ninguna forma el pago de los impuestos ecológicos, constituye una excepción al cumplimiento de las disposiciones administrativas en materia ambiental, por lo que el sujeto obligado al pago de las contribuciones materia del presente capítulo, deberá también dar pleno cumplimiento a las mismas y su incumplimiento será sancionado conforme a la disposición que infrinja."

"Artículo 33. Para efectos de este capítulo serán aplicables de manera supletoria la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo y demás disposiciones vigentes en el Estado en materia de derecho al medio ambiente, que no sean contrarias a las disposiciones en materia fiscal."



la vigencia de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda de Michoacán, ya que únicamente proporcionan un marco normativo al impuesto de remediación ambiental que se invalidó, por lo que después de la decisión adoptada por el Pleno resultan letra muerta en el sistema tributario local.

En efecto, los artículos 32 y 33 establecen las generalidades de los "impuestos ambientales" –su definición, su finalidad y la aplicación supletoria de leyes relativas en materia ambiental–. De la lectura integral de la Ley de Hacienda de Michoacán se desprende que el único "impuesto ambiental" existente era el de remediación ambiental en la extracción de materiales, que el Pleno invalidó en esta resolución.¹⁵

Por tanto, como consecuencia de la decisión adoptada por el Tribunal Pleno, los artículos 32 y 33 pierden cualquier relevancia práctica. Ambos preceptos permanecerán en la ley como un marco "conceptual" que carece de cualquier efecto normativo; un "casarón vacío" que no se refiere a tributo alguno. Por esa razón, era preferible entender estos preceptos como parte integral del sistema de normas que regulaban el llamado impuesto de remediación ambiental y, por tanto, también declarar su invalidez.

En suma, los artículos 34 a 39 que establecen el "impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales del suelo" son inconstitucionales, ya que invaden la competencia exclusiva de la Federación para establecer este tipo de tributos. Derivado de lo anterior, considero que también debió declararse la invalidez de los artículos 32 y 33 ya que, si bien concuerdo con que fueron emitidos dentro de las facultades del Congreso Local, su texto es letra muerta dentro de la Ley de Hacienda de Michoacán porque no subsiste otro tributo de esa naturaleza.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁵ Efectivamente, los legisladores locales mediante decreto de doce de junio de dos mil diecinueve derogaron las otras contribuciones ambientales, a saber, el impuesto por la emisión de gases a la atmósfera (que estaba establecido en los artículos 40 a 45); por la emisión de contaminantes (artículos 46 a 52); y por el depósito o almacenamiento de residuos (artículos 54 a 60).



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA (DECRETO NO. 215 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL; Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS, TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (DECRETO NO. 215 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL; Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS, TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA).

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE NORMAS ELECTORALES. SUPUESTA VIOLACIÓN DE LA VEDA ELECTORAL –SU EXPEDICIÓN NOVENTA DÍAS ANTES DE QUE INICIE EL PROCESO ELECTORAL EN QUE VAYAN A APLICARSE– (DECRETO NO. 215 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL; Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS, TODAS PARA EL ESTADO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARGUMENTOS TENDENTES A DEMOSTRAR LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER



COMO EFECTO LA INVALIDEZ TOTAL DE AQUÉLLAS, QUE HAGA INNECESARIO SU ESTUDIO (DECRETO NO. 215 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL; Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS, TODAS PARA EL ESTADO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE).

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL (DECRETO NO. 215 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL; Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS, TODAS PARA EL ESTADO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE TLAXCALA. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE (DECRETO NO. 215 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL; Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS, TODAS PARA EL ESTADO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE).

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE TLAXCALA. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO NO. 215 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES



NES DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL; Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS, TODAS PARA EL ESTADO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE TLAXCALA. POTENCIAL INVALIDANTE DE LA INDEBIDA INTEGRACIÓN DE LA MESA DIRECTIVA QUE SE DESEMPEÑÓ EN LA SESIÓN EXTRAORDINARIA, MEDIANTE LA CUAL SE APROBÓ EL DECRETO IMPUGNADO, AL NO HABER SIDO ELECTA POR LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL DECRETO NO. 215 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL; Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS, TODAS PARA EL ESTADO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE).

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 LAS NORMAS PREVIAS AL DECRETO NO. 215 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL; Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS, TODAS PARA EL ESTADO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NO. 215 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE



INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL; Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS, TODAS PARA EL ESTADO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 265/2020 Y SUS ACUMULADAS 266/2020, 267/2020 Y 268/2020. DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE TLAXCALA, PARTIDO DEL TRABAJO, PARTIDO IMPACTO SOCIAL Y MOVIMIENTO CIUDADANO. 30 DE NOVIEMBRE DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO ROBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

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

VISTOS; para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 265/2020 y sus acumuladas 266/2020, 267/2020 y 268/2020**, promovidas por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, Partido del Trabajo ("PT"), Partido Impacto Social ("Impacto Social") y Partido Movimiento Ciudadano ("Movimiento Ciudadano"), respectivamente; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de las acciones.** Las acciones fueron presentadas de la siguiente manera:

Parte de diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala y el PT presentaron sendos escritos de demanda de acción de inconstitucionalidad, el veinticinco de septiembre de dos mil veinte mediante buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; por su parte, Impacto Social y



Movimiento Ciudadano presentaron sus respectivas demandas vía electrónica el veintiséis de septiembre de dos mil veinte, mismas que fueron recibidas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal el veintiocho siguiente.

Las demandas se promovieron por los **diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala**, a través de Irma Yordana Garay Loreda, María del Rayo Netzahualtl Ilhuicatzli, Patricia Jaramillo García, Leticia Hernández Pérez, Víctor Manuel Báez López, José María Méndez Salgado, Jesús Rolando Pérez Saavedra, María Félix Pluma Flores y Miguel Ángel Covarrubias Cervantes; por el **PT**, los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional, Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Ricardo Cantú Garza, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Óscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Ángel Benjamín Robles Montoya, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, María Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María del Consuelo Estrada Plata, Mary Carmen Bernal Martínez y Sonia Catalina Álvarez; por **Impacto Social**, mediante Moisés Palacios Paredes, en su carácter de presidente del Comité de Dirección Estatal; y por **Movimiento Ciudadano**, mediante Clemente Castañeda Hoeflich, Alonso Vidales Vargas, Rodrigo Samperio Charro, Maribel Ramírez Topete, Royfid Torres, Perla Yadira Escalante, Vanía Ávila García, Ana Rodríguez Chávez, Verónica Delgadillo García y Jorge Álvarez Máñez, coordinador, integrantes y secretario general de Acuerdos, respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional, pero con la firma electrónica de Juan Manuel Ramírez Velasco. Todos solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades señaladas a continuación:

1. El Congreso del Estado de Tlaxcala
2. El gobernador del Estado de Tlaxcala

1. Normas generales cuya invalidez se reclaman:

Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, PT, Impacto Social:



"Decreto que adiciona, reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 28 de agosto de 2020 (sic) y que se encuentra alojado en la siguiente dirección electrónica:

"<http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ex27082020.pdf>"

"La invalidez del decreto por la violación al procedimiento para su aprobación, así por la existencia de diversas contradicciones con la Norma Suprema de la Nación y de diversas disposiciones constitucionales y electorales del Estado de Tlaxcala.

"De este decreto, toma realicé (sic) para su amable consideración lo establecido por el tercer párrafo del artículo 257 del decreto de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala (LIPET) que genera conflicto con lo establecido en el párrafo primero, después del numeral VIII del artículo 35 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en materia de elección consecutiva por ser totalmente contrario a la Máxima Disposición Normativa.

"Lo establecido por el decreto de la LIPET por el que se adicionó un artículo décimo por el que se establece un método para concretizar la llamada regla de los distritos perdedores a fin de establecer la paridad, por ser notoriamente confuso, incierto y contrario a los postulados de paridad.

"Por regresar al incumplimiento a la declaratoria de invalidez del artículo 93 de la LIPET de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) publicado en el Diario Oficial del 4 de diciembre de 2015, mediante el último decreto aprobado.

"La confusión en la normativa de los procesos extraordinarios, así como en la llamada cadena de custodia electoral, así como en el diseño e impresión de las boletas electorales, generando confusión en cada uno de los procesos orientados a organizar y calificar las elecciones, lo que va en contra del principio constitucional de certeza en las elecciones."

Movimiento Ciudadano:



"Las reformas a los artículos 93 y 257 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala, publicadas en fecha 28 de agosto de 2020."

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, así como Impacto Social señalaron los artículos 1o., 4o., 35, fracción II, 39, 40, 41, bases I, párrafo segundo, y V, apartados A, primer, y C, numeral 6, artículos 94, 104, 115, 116, 130 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 1o. y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 35 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Por su parte, el PT señaló como violados los artículos 1o., 6o., 14, 40, 41, 116, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los preceptos 1, 2, 23.1, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Finalmente, Movimiento Ciudadano señaló los artículos 1o., 14, 16, 35, 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Los promoventes de manera coincidente aducen, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

1. Tanto los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, el PT e Impacto Social, en el primer concepto de invalidez; así como el partido Movimiento Ciudadano en su tercer concepto de invalidez, inciso a), alegaron que el artículo 253 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala es inconstitucional, al ser violatorio de lo que disponen el artículo 35, fracción VIII, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala y el artículo 133 de la Constitución Federal.

En concreto, refieren que la reforma del artículo 253 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala genera falta de certeza en materia electoral, toda vez que estableció una temporalidad distinta a la que establece la Constitución Local para la separación del encargo de las dipu-



taciones que aspiren a la elección consecutiva o a algún otro cargo de elección popular.

En efecto, señalan que la Constitución Local, en su artículo 35, previó que los diputados locales se podrían reelegir hasta cuatro periodos consecutivos, pero también se determinó la separación de cargo para los funcionarios que fueron electos hasta con noventa días de participación. Por esa razón, consideran que el artículo 253 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala establece una separación de treinta días y no coloca ninguna reserva sobre la manera en que se realizarán las campañas ni cómo se respetarán los recursos públicos.

Además, en otro planteamiento, **los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, el PT e Impacto Social**, refieren que el artículo 253 impugnado no establece ninguna reserva sobre la manera en que se realizarán las campañas y cómo será regulado el uso imparcial de los recursos públicos, lo cual produce incertidumbre para las diputadas y los diputados en funciones que busquen reelegirse o participar en la elección de otros cargos.

2. En el segundo concepto de invalidez de los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, el PT y Partido Impacto Social, así como en el **tercer concepto de invalidez, inciso c) de Movimiento Ciudadano**, se alega que es confuso, incierto y contrario a los postulados de paridad el mecanismo para determinar los distritos perdedores para efecto de garantizar la paridad en los porcentajes de candidaturas, así como en las oportunidades de acceder a los cargos mediante la prohibición de postular solamente candidatos de un género en aquellos distritos donde el partido, coalición o candidatura común no tiene expectativas de ganar la elección.

En ese sentido, se alegan violados a los artículos 2, párrafo 1, y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2, 3, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3, 4 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, así como 4, inciso j) de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 5 de la Conven-



ción Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Los artículos 1o., 4o., 35, fracción II, 41, bases I, párrafo segundo y V, apartados A, primer párrafo y C, numeral 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los artículos 1, 5, párrafo 2, 7, párrafo 1, 27, 104, párrafo 1, incisos a) e i), 232, párrafos 3 y 4, 233 y 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículos 3, párrafos 1 y 3 a 5, así como 25, párrafo 1, inciso r), de la Ley General de Partidos Políticos. El artículo 12, párrafo tercero, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

Luego de desarrollar el concepto de paridad como la necesidad de que las mujeres participen en igualdad de condiciones que los hombres, sin discriminación alguna, de conformidad con la Ley General de Partidos Políticos, tratados internacionales y criterios emitidos tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, advierten que en dos mil quince, el Instituto Nacional Electoral (INE) estableció una normativa aceptada por el Tribunal Electoral para acatar lo dispuesto en el artículo tercero, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos (mecanismo para determinar los distritos con menor votación).

Se pone de manifiesto que ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ni la Ley General de Partidos Políticos, establecen una metodología para determinar la forma en que se debe dar cumplimiento al principio previsto, por lo que se dejó en manos de la autoridad electoral y que fue avalado por la Sala Superior. Así, el INE divide los distritos en tres partes a partir de los niveles de votación (alto, intermedio y bajo), de forma que el análisis se hace respecto del tercio de distritos en los que se obtuvo la menor votación.

Precisado lo anterior, refieren que el decreto impugnado modificó el artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala para incorporar una metodología que debería estar en la Ley General de Partidos Políticos; esto, toda vez que responde directamente al artículo 12 de la referida ley. Sustentan que ni siquiera lo ha realizado la Federación, con lo que incorporar la metodología es incongruente y va en contra de los principios de paridad.



Así, se alega que se trata de un procedimiento confuso que no garantiza su objetivo porque los partidos políticos deberán ejecutar dicho procedimiento. Continúan diciendo que no se estableció un mecanismo de control para evitar que los partidos políticos hagan uso inadecuado de la información y ubicar distritos perdedores que no lo fueran y concentrar allí a las mujeres. En ese sentido, las estadísticas del Instituto Tlaxcalteca Electoral servirán de base para no cumplir con el postulado.

En adición, argumentan que con la reforma se hace lo que el Tribunal Electoral estableció que no debía hacerse: partir la totalidad de los distritos en dos, a fin de que sólo haya distritos ganadores y perdedores, sin considerar el nivel intermedio. Si se hiciera una división en tres bloques, sería fácilmente identificable la diferencia entre los distritos con votación más alta y los que obtuvieron porcentajes más bajos, pues entre ellos habría un bloque de votación intermedia.

Estiman que la metodología del artículo impugnado no garantiza que realmente se cumpla con la regla de distritos perdedores porque utiliza la metodología de los extremos que no es la adecuada para que no se destine "exclusivamente" un género a los distritos perdedores. En adición, no se otorga ningún valor a lo que tiene que hacer el Instituto Tlaxcalteca Electoral para que sea la autoridad la que provea no sólo la información adecuada, sino que sea la que proyectó los escenarios de distritos ganadores, intermedios y perdedores para que no se viole la ley.

Por otra parte, indican que en los niveles de elección que un partido político no hubiera inscrito candidatos o planillas en el proceso electoral anterior, dicho Municipio se ubicaría en el bloque de más baja votación, lo que no garantiza la equidad en la contienda; por el contrario, es una medida que ejerce presión para dejar a las fuerzas políticas que no han tenido posibilidad de crecer.

Por lo anterior, afirman que la metodología vulnerará el principio de paridad, pues determinar los distritos perdedores genera incertidumbre e ilegalidad. Con esto, no se considera el principio de paridad previsto en los artículos 53, segundo párrafo, y 56, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Finalmente, refieren que el artículo 10 de la legislación local determina que en caso de número impar, el partido asignará la candidatura restante, lo que hace presumir que está a criterio de la fuerza política y no sujeta a las reglas de paridad. Se indica que derivado de la historia política-electoral del país, no puede dejarse la paridad en manos de quien de manera voluntaria no la ha procurado: los partidos políticos. También, se alega que de forma reiterativa se establece la frase "al menos" el cincuenta por ciento o la mitad. Justo esa redacción permite que sea menor y la proporción no sea 50-50.

3. En el concepto de invalidez tercero de los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, el PT e Impacto Social, se alega el incumplimiento a la declaratoria de invalidez del artículo 93 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales local, decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cuatro de diciembre de dos mil quince. Así, se estiman violados los artículos 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 1o. y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVEÉ LOS EN- TES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LI- MITATIVA." Y la sentencia SUP-OP-027/2015.

Relatan que el artículo 93 fue declarado inconstitucional porque para ser presidente, secretario o consejero electoral de un Consejo Distrital o Municipal, no se requería cumplir con la convocatoria que emitiera el consejo general para su designación, sino con los requisitos previstos en la ley. En consecuencia, el artículo fue modificado en noviembre de dos mil quince para subsanar dicha falla; no obstante, el decreto que ahora se impugna vuelve a presentar ese error.

Destacan que en la sentencia de la Sala Superior, se estableció que los requisitos que deben reunir los aspirantes a los cargos antes mencionados, deben estar previstos en ley y no en una convocatoria emitida por el Consejo General de un organismo público electoral.

Por lo anterior, concluyen que la propuesta de incluir una nueva fracción X podría ser inconstitucional, porque aprobar las evaluaciones que implemente el



Consejo General, vuelve a colocar al Instituto Tlaxcalteca Electoral por encima de la ley. Si bien se sustituyó ese numeral con la disposición que establecía "se privilegiará a quienes tengan conocimientos en materia electoral", pero no se consideró que esto generaría nuevamente el problema de inconstitucionalidad que se había superado.

Aunado a lo anterior, respecto de este mismo tema, **Movimiento Ciudadano, en parte de su segundo concepto de invalidez**, refiere que también existe una indebida fundamentación en el artículo 93 de la Ley Electoral Local, que en su momento fue declarado inconstitucional, pero que ahora se propone regresar al mismo vicio sin justificación alguna.

4. En el cuarto concepto de invalidez tanto de los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, el PT e Impacto Social, como de Movimiento Ciudadano, se impugnan los artículos 106, 107, 119, 120 y 160 del decreto, ya que, a su juicio, generan confusión en la normativa de los procesos extraordinarios en la organización y calificación de las elecciones, así como en los tramos de custodia electoral y en el diseño e impresión de las boletas electorales.

En consecuencia, se estiman violados los artículos 39, 40, 41, 116, 130 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen las reglas para realizar los comicios, los principios rectores del proceso electoral, así como los artículos 25 y 95 de la Constitución Local.

Así, se duelen de que en los preceptos impugnados, se confunden los procedimientos sobre la manera en que se realizan las actividades electorales, lo que podría generar problemas en la confianza, validez y calificación de las próximas elecciones. Refieren que la ley electoral anterior a la reforma, preveía disposiciones que dejaban abierta la redacción para que pudiera interpretarse que determinado procedimiento podía aplicarse para la elección ordinaria o extraordinaria. En cambio, con la reforma, se limita a las elecciones extraordinarias y se borra la referencia a los comicios ordinarios, lo que genera confusión y falta de certeza.



Aducen que la reforma pretende innovar sobre la cadena de custodia de los paquetes electorales, pero lo hace mal, ya que introduce temas que no tienen que ver (edición e impresión de boletas electorales). Así, existen algunas disposiciones que deben ser propias y exclusivas de la autoridad electoral, porque ésta tiene el presupuesto y capacidad profesional para llevar a cabo ciertas tareas.

Asimismo, argumentan que dentro de la reforma, también hay disposición para adecuar los emblemas de los contendientes en las boletas electorales, pero se mezclan temas: en el apartado de candidaturas independientes, describe las boletas para los partidos políticos. Lo anterior, puede afectar el proceso electoral.

Finalmente, alegan que la legislación es deficiente al grado que el decreto establece que modificará la ley municipal, pero no lo hace.

5. Tanto los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, y los partidos PT e Impacto Social, en su quinto concepto de invalidez, como el partido Movimiento Ciudadano, en su tercer concepto de invalidez, inciso b) plantearon la inconstitucionalidad de los párrafos segundo y tercero del artículo 313 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala, por ser violatorio de lo previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia **P./J. 13/2012** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Señalan que dichos enunciados restringen el derecho de los ciudadanos para competir por un puesto de elección popular, ya que los requisitos no guardan una relación con las calidades de las personas, lo que les torna desproporcionados, irrazonables, discriminatorios y restrictivos del derecho al sufragio.

En esa línea, mencionan que el legislador estatal en sus constituciones o leyes, además de los requisitos o condiciones de elegibilidad que se prevén, podrá establecer otros distintos siempre y cuando sean inherentes a su persona y cumplan con los requisitos de objetividad y de razonabilidad; lo anterior a fin



de no hacer nugatorio el derecho humano al voto, o restringirlo en forma desmedida, ya que ello devendría en una violación el texto constitucional.¹

Señalaron que con relación al derecho a ser votado –previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal; 25, inciso b), del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos– la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos* y *Yatma Vs. Nicaragua* ha señalado que los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, incluso pueden establecer restricciones a los mismos, pero siempre que ello esté previsto en ley, esté dirigido a cumplir una finalidad legítima, necesaria y proporcional en sentido estricto, es decir, que sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa, que no sea caprichosa o arbitraria, y que las restricciones al derecho estén encaminadas a protegerlo o incluso potenciarlo.

Derivado de esa línea argumentativa, los legisladores y los partidos políticos señalan que la restricción prevista en las porciones normativas impugnadas no es adecuada para alcanzar una participación democrática en condiciones de igualdad, pues limita el voto pasivo, al poner prohibiciones excesivas para acceder a la postulación de una candidatura.

Máxime porque el precepto impugnado no sólo establece requisitos adicionales a los señalados en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,² sino que carece de elementos razona-

¹ Al respecto cita los criterios jurisprudenciales del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DERECHO A SER VOTADO. LOS REQUISITOS PARA SER REGISTRADO COMO CANDIDATO A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR SÓLO PUEDEN SER LOS DERIVADOS DIRECTAMENTE DE LOS DIVERSOS DE ELEGIBILIDAD." y "DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

² Señala que del artículo 35 constitucional y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se desprende que está prohibida toda medida o determinación discriminatoria, pero puede reglamentarse el ejercicio del derecho a ser votado por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por Juez competente; sin embargo, no se puede limitar su participación como aspirantes a alguna candidatura independiente, menoscabando



blemente necesarios para garantizar el ejercicio transparente, cierto, objetivo, imparcial y efectivo del derecho fundamental de acceso a los cargos de elección popular y de forma indirecta pone en peligro el derecho a votar.

6. Finalmente, en el **sexto concepto de los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, el PT e Impacto Social**, se estiman violados los artículos 14, 16, 41 y 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal; en tanto existen **vicios en el procedimiento de emisión**, promulgación y publicación de las normas del decreto que vulneran los principios constitucionales de régimen democrático, representativo, los principios de certeza, legalidad y máxima publicidad, así como las garantías de seguridad jurídica, fundamentación y motivación; lo que estiman, se traduce en infracción de los derechos humanos de participación directa de la ciudadanía en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos.

En concreto señalan las siguientes violaciones al proceso legislativo del Decreto 215:

- Primero, destacan que el decreto no fue avalado por la totalidad de las y los diputados de la LXII Legislatura del Congreso de Tlaxcala porque careció del tiempo de análisis suficiente para instrumentar disposiciones adecuadas y coherentes con el modelo constitucional del Estado.

Aducen, que el dictamen fue puesto a consideración por la mayoría de las y los integrantes de las Comisiones Unidas y tuvo tres modificaciones de fondo en sólo seis días naturales, lo que implicó con cada nueva versión iniciar desde cero los trabajos. Así pues, aducen una falta de seriedad en la metodología que impacta en la falta de certeza jurídica.

su derecho a buscar su postulación por medio de una candidatura por un partido político, individualmente, en coalición o en candidatura común, en el mismo proceso electoral, así como tampoco es adecuado limitar el mismo derecho en razón de que no podrán registrarse como candidatos independientes quienes hayan participado en un proceso interno de selección de candidaturas de algún partido político, en lo individual o asociado, en el proceso electoral.



- Señalan que el veintiséis de agosto de dos mil veinte, una mayoría formada por quince legisladores decidieron aprobar la integración de una mesa directiva que no cumplió con lo establecido en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, la cual dispone que debe ser integrada con el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, esto es, diecisiete diputados en ese momento, con la finalidad de aprobar el paquete en materia electoral.

Lo cual sostienen, no permitió tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública a razón de que la votación de la legislación impugnada se dio en el contexto de una mesa directiva que no estuvo debidamente constituida.

- Lo anterior, pues al haberse constituido por una mayoría de quince diputados y no de diecisiete de conformidad con lo exigido en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, se colige un vicio en el origen de la expedición de la norma, toda vez que el acto legislativo es una unidad indisoluble y al existir una falla en una de sus partes constitutivas, se contamina la totalidad del mismo.

- Refieren, que el dictamen fue aprobado sin la presentación previa del dictamen de minoría, que derivó del análisis de la reforma electoral, elaborado bajo la figura de parlamento abierto, amparados en el artículo 132 del Reglamento Interno del Congreso.

- El decreto es ilegal, pues vulnera la certeza en el próximo proceso electoral y genera espacios de incertidumbre y probable utilización indebida de recursos públicos.

- Asimismo, hacen valer la invalidez del procedimiento de publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

Sostienen que las reformas a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de ese Estado, publicado el veintiocho de agosto de dos mil veinte, viola los artículos 14, 16, 41 y 105 penúltimo párrafo de la Constitución Federal.



Lo anterior, pues sostienen que la publicación que se hiciera de las reformas en materia electoral en el Estado, en el Periódico Oficial se realizó de **manera extemporánea**; ello, pues de conformidad con lo establecido en el artículo 105 de la Constitución Federal y las leyes electorales, deben publicarse en el Diario Oficial noventa días antes de que inicie el proceso electoral local en que tendrá aplicación y durante el mismo no habrá modificaciones legales.

Así pues, en el caso de Tlaxcala el proceso para renovar gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, inicia el veintinueve de noviembre de dos mil veinte, así pues, los noventa días previos a la fecha señalada es el uno de septiembre de dos mil veinte, fecha en la que a más tardar debió publicarse en el Diario Oficial de Tlaxcala cualquier reforma en materia electoral, lo que en el caso no aconteció.

Ello pues, consta una publicación de tres de septiembre, en "La Jornada del Oriente" periódico de mayor circulación en el Estado de Tlaxcala (la cual refieren como prueba anexa), donde se señala que hasta ese día no se había publicado en el Diario del Estado la reforma electoral que realizó el legislador en aquella entidad federativa. También hacen referencia a una impresión de pantalla del Periódico Oficial de Tlaxcala de tres de septiembre de dos mil veinte, del que se desprende que a ese día no se había publicado la reforma electoral en cita y, que dicha reforma en realidad fue publicada hasta el nueve o diez de septiembre del año en curso, fechado el día veintisiete de agosto de dos mil veinte, lo que resulta falso.

Ante ello, se considera inconstitucional que la publicación de las reformas electorales en Tlaxcala, fueran publicadas fuera del término legal establecido en la Constitución Federal, por lo que se debe tener por no realizada.

- Indebidamente se tomó en consideración la opinión del Tribunal Electoral de Tlaxcala, por encima del organismo público local Electoral, pues se trató de una estrategia política para influir en el trámite de una denuncia en materia de violencia política, interpuesta por los promoventes en contra de la reestructuración política y administrativa del Congreso.

El partido político Movimiento Ciudadano, hizo valer en su primer concepto de invalidez las siguientes violaciones al proceso legislativo:



En adición a las demás cuestiones que al igual que el resto de los accionantes hace valer como violaciones al proceso legislativo, refiere que, también se transgreden los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

Lo anterior, pues la ley emitida con vicio de origen puede justificar actos de privación, no se siguen las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales deben interpretarse armónicamente con el artículo 72 de la ley orgánica en cita y al no hacerlo impide al gobernado tener certeza de que no está sujeto a decisiones arbitrarias.

CUARTO.—Admisión y acumulación de las acciones. Mediante proveído de veintinueve de septiembre de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 265/2020, y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

Luego, mediante respectivos proveídos de esa misma fecha, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los diversos expediente relativos a las acciones de inconstitucionalidad 266/2020 (PT) y 267/2020 (Impacto Social), toda vez que advirtió identidad con el decreto legislativo impugnado en esos expedientes con el diverso combatido en la acción de inconstitucionalidad 265/2020, decretó las acumulaciones al medio de control aludido, turnado en razón de la acumulación al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el procedimiento respectivo.

De la misma forma, por auto uno de octubre de dos mil veinte, el Ministro presidente de este Alto Tribunal formó y registró el expediente 268/2020 (Movimiento Ciudadano) y decretó la acumulación a los asuntos antes señalados; esto, en tanto que también advirtió identidad respecto del decreto legislativo impugnado.

Así, por auto de uno de octubre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió las acciones de inconstitucionalidad; sin embargo, en cuanto a la acción de inconstitucionalidad 268/2020, promovida por Movimiento Ciudadano, se advirtió que la firma electrónica a través de la cual se presentó el escrito inicial, correspondía a una persona distinta a quienes se ostentan como representan-



tes legales de dicho partido; de ahí que se requirió al partido político para que dentro del plazo de tres días naturales, contados a partir del siguiente al en que surtiera efectos la notificación, enviara el escrito inicial original con las firmas autógrafas de los promoventes.

En ese mismo acto, se ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, para que rindieran su informe; asimismo requirió al Poder Legislativo, para que al rendir el informe solicitado enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos del decreto impugnado, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado, en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates; y al Poder Ejecutivo, para que enviara el ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde se haya publicado el decreto controvertido; así como a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento respectivo y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, de considerar que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifieste lo que a su representación corresponda.

En relación con lo anterior, se determinó que no pasaba inadvertido que el Partido del Trabajo señalara al secretario general de Gobierno y al director del Periódico Oficial, ambos de Tlaxcala; no obstante, se advirtió que la acción de inconstitucionalidad constituye un medio abstracto en interés de la regularidad constitucional de las normas generales, por lo que de conformidad con el numeral 61, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, únicamente participan los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma o normas impugnadas.

Por otra parte, solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión, en relación con la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas; y requirió al consejero presidente del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y al consejero presidente del Instituto Nacional Electoral, para que remitieran a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, copia certificada de los Estatutos vigentes del Partido Impacto Social, del Partido del Trabajo y del Partido Movimiento Ciudadano, así como la certificación de su registro vigente y precisaran quién es el actual representante e inte-



grantes de su órgano de dirección estatal y nacional, así como que informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad.

QUINTO.—Desahogo de requerimiento por parte del INE y el PT. Mediante oficio INE/DJ/DIR/7099/2020 de siete de octubre de dos mil veinte, el director jurídico del Instituto Nacional Electoral remitió copia certificada de los estatutos vigentes del PT y de Movimiento Ciudadano, así como las certificaciones de registros vigentes e informó quiénes son los representantes actuales y los integrantes de los órganos de dirección nacional.

Asimismo, el coordinador, integrantes y secretario general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano remitieron el escrito inicial de demanda, con las firmas autógrafas de los promoventes.

SEXTO.—Inicio del proceso electoral. La consejera presidenta del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, mediante oficio ITE-PG-201/2020 informó lo siguiente:

"Cabe señalar que dentro del Acuerdo ITE-CG 43/2020, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, determinó el inicio del próximo Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en la entidad, que dará **inicio el día veintinueve de noviembre de la presente anualidad ...**"

SÉPTIMO.—Informes de las autoridades.

I. El Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, en su informe, sustancialmente manifestó, respecto de las acciones, lo siguiente:

1. En relación al planteamiento de invalidez del último párrafo del artículo 253 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, relacionado con el plazo para la separación del cargo de las diputadas y diputados en funciones que aspiren a la elección consecutiva de algún cargo de elección popular, refirió que el planteamiento de los accionantes debía tenerse por inoperante, toda vez que no se planteaba una contradicción entre una norma local y la Constitución Federal, sino entre la legislación electoral y la Constitución Local.



Además, señaló que también son inoperantes los argumentos planteados, pues el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal no establece temporalidad alguna para que los diputados locales deban separarse de sus cargos para acceder a la elección consecutiva, por lo que es un tópico sobre el cual se conserva libertad de configuración.

2. En relación con el planteamiento en donde se solicitó la invalidez del artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala porque se establece un mecanismo para determinar a los distintos perdedores, se alegó que éste es inoperante e infundado. Lo anterior, toda vez que los actores pierden de vista que las Legislaturas Locales cuentan con amplia libertad de configuración legislativa en materia electoral y si la Federación, a través de la autoridad competente, ha sido omisa en regular una materia, eso no quiere decir que sea impedimento para que las Legislaturas Locales regulen determinada figura en el ámbito local.

El pronunciamiento realizado por la Sala Superior en la sentencia **SUP-RAP-134/2015**, sólo sirvió para manifestarse respecto de la legalidad de un acuerdo aprobado por el INE en el que actuaba respecto de una situación en la que la autoridad ha sido omisa en regular o la regulación resultó incompleta; de esa forma, no significa que las Legislaturas Locales deban reproducir en los mismos términos, pues en la sentencia no se les vinculó para establecer disposiciones normativas que establecieran situaciones de derecho referidas en el acuerdo validado por la Sala Superior.

Asimismo, argumentó que se pierde de vista que el hecho de ganar un proceso electoral previo no garantiza que ganen con los mismos votos y por la misma diferencia en los siguientes procesos electorales, ni que eso signifique que los distritos ganadores o perdedores favorezcan a determinado género, pues eso depende de los candidatos postulados; por ello, lo único que se estableció es que los partidos políticos cumplan con la paridad de género y que de los candidatos depende ganar o no en los distritos electorales donde obtuvieron una votación mínima o baja en un proceso electoral anterior.

Se precisó que no se limitó al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones para realizar proyecciones a fin de determinar los distritos perdedores y con ello asegurar que los partidos políticos cumplan con el principio de paridad. Así, el instituto



local tiene expedita su facultad para establecer en los bloques formados con motivo del porcentaje de votación más alta y de votación más baja, para pulverizar de la forma en que se propone por los actores, es decir, establecer subbloques dentro de esos dos bloques para garantizar el principio de paridad de género, pero eso compete al instituto local con los acuerdos correspondientes.

Por lo que hace a la postulación en caso de que los cargos de elección terminen en un número impar, tampoco es contrario a la Constitución Federal, pues la regla debe observarse una vez que se cumplió con el principio de paridad. De esa forma, se respeta el principio de paridad y la facultad de determinación de los propios partidos políticos para decir el género de la candidatura impar. Esta facultad es conforme a derecho, si se toma en cuenta que los partidos políticos están obligados a buscar la participación efectiva de ambos géneros en la postulación de candidatos y garantizar la paridad en diversos cargos de elección popular.

Luego de haber transcrito el artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala y señalar los principales objetivos de implementar medidas para alcanzar la paridad de género, se destaca que el artículo 116 constitucional no contiene en la fracción IV ni en ninguna otra fracción, disposición que obligue a las Legislaturas de los Estados a establecer en sus leyes prescripciones en los términos planteados por los accionantes; esto, sin que permita que las Legislaturas dejen de observar lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, respecto de igualdad y no discriminación de alguno de los géneros que participen para ocupar un cargo de elección popular, por lo que gozan de amplia libertad de configuración legislativa sujeta siempre a los principios rectores de la función electoral.

Así, se precisó que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece obligación para instaurar porcentajes de géneros en relación a las candidaturas de elección popular, sino que da plena libertad de configuración legislativa a las entidades federativas para integrar los cargos de elección popular locales. Así, el Congreso Local, en uso de la libertad de configuración legislativa, deberá determinar los parámetros que deban observar los partidos políticos y las autoridades electorales para respetar el principio de paridad de género que debe observarse en la postulación de los cargos de elección popular, a fin de garantizar el principio de igualdad que establece el artículo 1o. de la Constitución Federal.



Por lo anterior, sostuvo que lo resuelto por la Sala Superior, sólo se refiere a un hecho concreto que no vincula a quienes no fueron contendientes en el asunto; en realidad, sólo obliga y es de observancia para el proceso electoral en que fue emitido el acuerdo validado mediante sentencia y no para todas las Legislaturas Locales que no fueron vinculadas.

Lo anterior no significa que cuando una resolución no es vinculante para quienes no fueron parte dejen de observar los principios generales que en materia electoral se establecen tanto en la Constitución Federal, como en leyes generales y locales. Si conforme a la legislación local, la paridad también es un principio rector de integración de todos los cargos de elección popular, lo cual se refleja en la primera parte del artículo 10 impugnado.

Sostuvo que no se contraviene lo dispuesto en los artículos 35, 41, 115 y 116 de la Constitución Federal, pues los partidos políticos no sólo tienen derecho a participar en elecciones donde se disputen cargos de elección popular, postulando candidaturas que respeten el principio de paridad, sino que es un auténtico ejercicio del derecho de autoorganización y garantía del adecuado funcionamiento de los partidos políticos.

Luego de describir el contenido del artículo impugnado en cuanto a las obligaciones que se imponen a los partidos políticos para cumplir con el principio de paridad de género, refiere que el Congreso Local respetó el mandato constitucional de paridad que deriva de una interpretación integral tanto de la Constitución, como de los tratados internacionales señalados por los actores.

Posteriormente se establece que las reglas para garantizar la paridad de género en candidaturas a Legislaturas Federales y Locales se establecen en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en tres términos:

- Como derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre mujeres y hombres para tener acceso a cargos de elección popular (artículo 7).
- Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros y en la postulación de candidatos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión y Congresos de los Estados (artículo 232, numeral 3).



- El INE y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas y en caso de que no lo sean, no se aceptarán los registros (artículo 232, numeral 4).

Además, puso de manifiesto que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es de observancia general en el territorio nacional y sus disposiciones son aplicables en las elecciones en el ámbito federal y local, por lo que las Constituciones y leyes locales se deben ajustar a lo ahí previsto.

Añadió que el artículo 3, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos, prohíbe a los partidos políticos que adopten criterios tendientes a postular candidatos de un solo género en distritos en que hayan obtenido la menor votación en el proceso electoral previo.

Dicho lo anterior, se destacó que la paridad debe entenderse garantizada en el momento de la postulación y registro, tal como lo señala el artículo 232, numerales 3 y 4 (sic), de forma que si existe un procedimiento interno de selección partidaria, éste deberá equilibrar las exigencias democráticas con las de paridad de género. Asimismo, se establece que los Congresos Locales tienen la obligación de establecer en sus Constituciones y legislaciones, reglas para garantizar la paridad entre géneros en la postulación de las candidaturas a legisladores locales e integrantes de Ayuntamientos.

Aunado, a que el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones es el órgano encargado de la organización, dirección, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales y podrá intervenir en los asuntos internos de un partido político, en donde no se atiendan principios como el de paridad de género. Que de conformidad con los artículos 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y 3, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, los partidos tienen como fin promover la participación en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con las reglas para garantizar la paridad entre los géneros; y por su parte, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones tiene la facultad de vigilar el desarrollo de los procesos electorales y asegurarse de que los partidos políticos cumplan con el prin-



cipio de paridad de género, estableciendo para ello criterios de interpretación para la asignación de cargos de elección popular previstos en el artículo 10 impugnado.

En términos del artículo 41, base V, numeral 6, de la Constitución General, en las entidades federativas, la organización de las elecciones locales está a cargo de los organismos públicos locales electorales quienes tienen atribuciones de emitir las declaraciones de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales, con base en los cómputos finales respectivos y las asignaciones de candidaturas que se realicen por el principio de representación proporcional; así, la disposición impugnada sólo es el marco jurídico que debe observarse y aplicarse en armonía con diversas disposiciones de carácter federal y local, para que el órgano autónomo electoral, encargado de vigilar el proceso, verifique que los partidos cumplan con el principio de paridad.

3. Con relación al planteamiento en donde se cuestionó el contenido del artículo 93, fracción X, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece el requisito para la elección de consejeros de los Consejos Distritales y Municipales consistente en aprobar las evaluaciones que implemente el Consejo General y el incumplimiento a lo resuelto por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 103/2015, el Congreso expresó que no les asistía la razón a los accionantes; toda vez que no se ha inobservado lo establecido por la Suprema Corte en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 103/2015, sino que, al contrario, se elevaron a rango legal los requisitos para ocupar dichos cargos, tal y como lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad referida.

Asimismo, afirmó que la inclusión del requisito de evaluación o evaluaciones que implemente el Consejo General del Organismo Público Local Electoral no resulta inconstitucional, pues lo que se busca y protege es que los aspirantes deban tener un conocimiento mínimo en la materia.

4. Con relación al planteamiento de las accionantes relacionado con la falta de certeza que generan las reglas sobre los procesos electorales extraordinarios, contenidas en los artículos 106, 107, 119, 120 y 160 de la Ley Electoral impugnada, el Poder Legislativo de Tlaxcala señaló que la interpretación y aplicación de la norma realizada por la autoridad competente no debe limitarse a la



literalidad de la norma, sino que, al aplicarla en un caso concreto debe atenderse a las situaciones de hecho y derecho vigentes; por tanto, si las disposiciones relativas sólo se limitan a una situación de hecho especial, la autoridad que la aplique deberá ver si puede ser para procesos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando no desnaturalice el problema que se trate de solucionar.

5. Con relación al planteamiento en el que se propone la inconstitucionalidad de los párrafos segundo y tercero del artículo 313 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que establecen ciertas restricciones para las personas que quieran acceder al registro de una candidatura independiente, el Poder Legislativo consideró que son infundados los argumentos de las accionantes.

Refirió que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, sostuvo que la lógica constitucional de las candidaturas independientes consistía en que se postularan, en principio, personas ajenas a los partidos políticos.

Señaló que, con las porciones normativas impugnadas, se garantiza la desvinculación de los partidos políticos con las candidaturas independientes. Ya que de lo contrario existiría la posibilidad de cometer un fraude a la Constitución Federal, pues los propios partidos políticos enviarían a personas a registrarse como candidatos independientes, abarcando el espacio que les corresponde a los ciudadanos sin partido para competir en los procesos electorales.

Añadió que los párrafos segundo y tercero impugnados tienen justificación constitucional, en términos de lo que dispone el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, pues se pretende evitar que: *i)* Un miembro de un partido político, atendiendo a circunstancias políticas y en alianza con un partido político, vaya a buscar una candidatura independiente y después regrese para ser postulado por el propio partido, candidatura común o coalición; afectando la recolección del porcentaje de apoyo ciudadano a las personas que en realidad son ajenas a las estructuras partidistas y que pretenden participar en el proceso electoral y acceder a un cargo de elección popular; *ii)* un partido político, en realidad, compita con dos candidatos al mismo cargo, uno independiente y otro partidista; y, *iii)* un miembro inconforme con el partido político opte por la vía de la candidatura independiente aprovechando la proyección que éste le proporciona.



De esta forma, concluyó que las porciones combatidas sí persiguen una finalidad constitucionalmente válida, son necesarias y adecuadas, ya que tienden a garantizar el carácter de las candidaturas independientes establecidas en el artículo 35, fracción II, de la Constitución, lo que es razonable y se ajusta al marco de configuración legislativa con que cuenta el legislador local.

6. Con relación a los argumentos de los accionantes en los que se hicieron valer diversas violaciones al procedimiento legislativo, el Poder Legislativo señaló que el Decreto 215 fue creado con estricto apego a la legalidad, toda vez que se realizó de acuerdo a las facultades que le otorgan al Congreso de Estado de Tlaxcala.

Que en cuanto a que no fueron respetados los causes que permiten tanto a mayorías como minorías expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública; señalan que la elección de la mesa directiva que dirigió la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto, su planteamiento es infundado, pues tal circunstancia no trasciende de manera fundamental a la norma, pues de las constancias se advierte que sí se respetó el derecho a la deliberación parlamentaria ya que se siguieron las reglas para la integración del quorum, el derecho al uso de la voz, tanto de minorías como mayorías en condiciones de igualdad y en ese tenor se aprobó el decreto con mayoría de dieciséis votos.

De ahí que la integración de la mesa no impactó en el debate parlamentario.

En esa sesión, se concedió el permiso para ausentarse a cuatro diputados, estando presentes veintiuno, los que formaron quórum para sesionar y elegir la mesa directiva que presidiría la sesión y aprobada por mayoría de dieciséis votos.

Sostienen que los diputados minoritarios tuvieron la posibilidad de ejercer su derecho a votar lo cual no les fue limitado, en tanto que la propuesta formulada por el diputado Rafael Ortega fue sometida a votación; de ahí que no se afectó el derecho de deliberación política.

Señalan que en el caso del dictamen de minoría se concedió el uso de la voz a la diputada que lo presentaría, la cual decidió no dar lectura al mismo, circunstancia que impidió que el Pleno conociera la propuesta y, por tanto, que



fuera sometida a discusión y votación y, en consecuencia, se declaró aprobado por mayoría de votos el dictamen que dio lugar al decreto.

Aunado, señalan que previamente ya había sido electa la mesa directiva el trece de agosto de dos mil veinte, por una mayoría calificada de diecisiete votos, la cual se decidió fungiera la misma (sic).

Además, el derecho a la deliberación parlamentaria no tiene que ver con la integración del órgano que dirija la sesión respectiva.

En relación a la falta de tiempo para realizar un análisis suficiente, consideran que el mismo debe declararse infundado, toda vez que no expone en forma alguna la manera en que la violación trasciende en el contenido de la norma, además que el dictamen respetó las reglas del proceso legislativo. Señalan, que en el caso del dictamen de minoría, se concedió el uso de la voz a la diputada que lo presentaría, la cual decidió no dar lectura al mismo, circunstancia que impidió que el Pleno conociera la propuesta y, por tanto, que fuera sometida a discusión y votación y, en consecuencia, se declaró aprobado por mayoría de votos el dictamen que dio lugar al decreto.

En cuanto a que se vulneraron las formalidades esenciales del proceso y legalidad, sostienen que, el hecho de que un dictamen sea aprobado en un mismo día, no implica que sea el resultado de un procedimiento viciado, pues ello no impidió el cumplimiento de las formalidades del procedimiento legislativo, por el contrario, se ajustó a las mismas.

Por lo que hace a la extemporaneidad de la publicación del decreto, estima que debe declararse inoperante, pues se apoya en conjeturas y no en argumentos ni datos objetivos y sin exponer mayores argumentos. Así pues, se refieren al periódico "la Jornada de Oriente", el cual, de conformidad con los criterios de los tribunales constitucionales del país, las notas periodísticas carecen de valor convictivo.

Además, señala que el Periódico Oficial tiene por naturaleza dar difusión y certeza a los actos que la ley señala, y goza de presunción legal en cuanto a la fecha de su publicación, según la jurisprudencia de la Segunda Sala 65/2000.



II. El Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala en su informe sustancialmente manifestó, respecto de las acciones, lo siguiente:

a) Con relación al planteamiento de las accionantes relacionado con el plazo para la separación del cargo de las diputadas y diputados en funciones que aspiren a la elección consecutiva de algún cargo de elección popular, señaló que el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal reconoce el derecho de los diputados y diputadas en funciones para acceder a una elección consecutiva, pero no establece si debe darse una separación en el cargo, por lo tanto, y además, como ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Estados conservan libertad configurativa en esta materia.

También expresó que el artículo 35 de la Constitución del Estado de Tlaxcala prevé hipótesis distintas a las que establece el cuarto párrafo del artículo 253 impugnado, en tanto que el primero de dichos artículos se refiere a los requisitos para ser diputado, mientras (sic) el precepto cuestionado se refiere a la elección consecutiva de los legisladores.

Finalmente, apuntó que en atención a que el Congreso del Estado se encuentra integrado por veinticinco legisladores, y a que la mayoría de los asuntos que se aprueben requieren como mínimo las dos terceras partes de los votos, se estableció una separación del cargo de treinta días previos a la elección.

b) Con relación al planteamiento en el que se propone la inconstitucionalidad de los párrafos segundo y tercero del artículo 313 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala que establecen ciertas restricciones para las personas que quieran acceder al registro de una candidatura independiente, el Poder Ejecutivo consideró que dichos preceptos son acordes con el parámetro de regularidad constitucional, además de que se encuadra dentro de la libertad configurativa que tienen las entidades federativas para establecer los requisitos, para que una persona pueda obtener su registro como candidato independiente.

c) Finalmente, en relación a los conceptos de invalidez que hacen valer los accionantes, con relación a la violación al derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, violación a los principios básicos de la función electoral, los requisitos para ser presidente, secretario o consejero electoral de



un Consejo Distrital o Municipal emitidos por el Consejo General, la confusión normativa de los procesos extraordinarios, así como los tramos de custodia electoral y en el diseño e impresión de boletas electorales, señaló que en ninguno de estos argumentos se explicó de forma clara y precisa cómo es que se vulneraron los principios y derechos constitucionales.

De esa manera, señala que ante la ausencia de conceptos de invalidez debe de sobreseerse la presente acción de inconstitucionalidad.

OCTAVO.—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 señaló, en síntesis, lo siguiente:

A. Plazo para la separación del cargo de las diputadas y diputados en funciones que aspiren a la elección consecutiva o a algún cargo de elección popular.

En opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el primer planteamiento de la accionante no ameritó un pronunciamiento técnico al ser ajeno a la materia electoral; en todo caso –apuntó dicho tribunal– es un tópico sobre el cual cobra relevancia el principio de jerarquía normativa.

Ahora bien, con relación al planteamiento sobre la omisión de regular la forma en cómo han de realizarse las campañas y cómo será regulado el uso imparcial de los recursos públicos, la Sala Superior consideró que no se actualizaba un vicio de inconstitucionalidad.

Señaló que con base en las acciones de inconstitucionalidad 29/2017 y acumuladas, 38/2017 y acumuladas, 40/2017 y acumuladas, 50/2017, así como 69/2017 y acumuladas, resueltas por este Pleno, las entidades federativas cuentan con libertad de configuración y no existe base para estimar que la norma tildada de inconstitucional, es contraria al sistema por no establecer salvaguardas relacionadas con el uso de recursos públicos en las campañas electorales de las personas que estén en funciones de legisladores locales y pretendan participar en procesos de elección consecutiva o en procesos para la elección de otros cargos.



Así, mencionó que de acuerdo con lo que se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 50/2017, se desprende que las únicas limitantes a la libertad configurativa de los Congresos de las entidades federativas, para regular la reelección de diputaciones locales son las consistentes en que las normas que se expidan prevean que la elección consecutiva sea hasta por cuatro periodos consecutivos y que la postulación podrá hacerse por vía de una candidatura independiente, si la persona fue electa por esa vía, o sólo podrá hacerse por el mismo partido o por cualquier de los partidos integrantes de la coalición que le hubiesen postulado. De ahí que no existe obligación para las Legislaturas Locales de emitir las salvaguardas alegadas.

B. Ejecución de la regla de distritos electorales "perdedores" en relación con el principio de paridad de género.

En lo tocante a este punto, la Sala Superior consideró que los planteamientos de inconstitucionalidad son tres: **(i)** los partidos políticos tienen la posibilidad de señalar unilateralmente cuáles son sus distritos perdedores; **(ii)** falta de certeza porque se regula la creación de sólo dos bloques en vez de tres, para estudiar los distritos más y menos votados, para definir la postulación de candidaturas; y, **(iii)** en caso de que las candidaturas sean impares en alguno de los bloques previstos, se deja al arbitrio de los partidos políticos decidir el género de la candidatura a postular y con ello se pone en riesgo la efectividad del principio de paridad en perjuicio de las mujeres.

En cuanto al **primer punto**, la Sala Superior consideró que no amerita una opinión especializada en materia electoral, ya que no se plantea una cuestión de constitucionalidad; esto, toda vez que se tendría que estudiar situaciones particulares, lo que no es propio de un examen de constitucionalidad.

Así, refirió que de la norma impugnada no se desprende que faculte a los partidos políticos para determinar cuáles son los distritos electorales en los que obtuvieron menos votación, sin tener en cuenta los datos con los que cuenta el Instituto Tlaxcalteca Electoral; en consecuencia, determina que la posibilidad fáctica de que los partidos "determinen" motu proprio en qué distritos obtuvieron menor o mayor votación sin tener los datos y estadísticas del instituto local.



En cuanto al **segundo punto**, la Sala Superior señaló que la metodología prevista en la norma impugnada es constitucional, toda vez que, en un principio, los Congresos Locales cuentan con libertad de configuración legislativa para definir la metodología que seguirán en la postulación de candidaturas para diputaciones locales, Ayuntamientos y presidencias de comunidad.

Añadió que en el precedente que citan los actores (SUP-RAP-134/2015), la Sala Superior no emitió pronunciamiento referente a que se debe establecer una metodología única para determinar los bloques con mayor o menor votación para cada partido, sino que sólo validó la metodología propuesta por el INE; por ello, la Sala Superior estima que la decisión de establecer dos bloques forma parte de la libertad de configuración del Congreso Local.

En cuanto al **punto tercero**, la Sala Superior consideró que es inconstitucional por vulnerar el principio de paridad de género, en perjuicio de las mujeres. Refiere que a partir de una interpretación sistemática y armónica de la Constitución Federal, la paridad de género se prevé en los artículos 1o., 4o., 35, fracción II, y 41, que constituye una medida enfocada a combatir la exclusión de las mujeres en espacios públicos donde se toman las decisiones, así como una medida para garantizar una democracia incluyente e igualitaria.

De acuerdo con los criterios de paridad de género, es admisible una participación de las mujeres, mayor a los términos cuantitativos tradicionales del cincuenta por ciento porque las medidas y acciones afirmativas buscan que las mujeres tengan oportunidades para el acceso real a cargos de elección popular; asimismo, este tipo de acciones sirven para combatir la discriminación estructural que sufre el género femenino y garantizar una igualdad sustantiva encaminada a proteger y hacer efectivos sus derechos político-electorales. Estas medidas no hacen nugatoria ni excluyen la participación de los hombres, debido a que las mujeres forman parte de un grupo históricamente subrepresentado que requiere de medidas dinámicas para lograr una participación igual.

Lo anterior, indica, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior en los expedientes SUP-REC-170/2020, SUP-JRC-4/2018 y acumulado, y SUP-REC-1183/2017.

Por lo expuesto, la Sala Superior opinó que las porciones normativas en análisis, contenidas en el artículo 10, fracción I, inciso c), II, inciso c), III, inciso



b), y fracción V, párrafo tercero, del decreto impugnado, impiden la aplicación plena del principio de paridad en favor de las mujeres. Con ello se abre la posibilidad de que alguno de los géneros sea relegado, con especial riesgo para que el género femenino sea postulado en un menor número de candidaturas. En consecuencia, se considera que las mencionadas porciones normativas son inconstitucionales porque afectan al principio de paridad contenido en la Constitución General.

C. Requisito para la elección de consejeros de los consejos distritales o municipales consistente en aprobar las evaluaciones que implemente el Consejo General.

En primer lugar, la Sala Superior aclaró que no sería motivo de opinión el aspecto relacionado con el incumplimiento a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 103/2015.

En otro aspecto, al examinar el contenido de la norma impugnada, opinó que la inclusión de un requisito consistente en la evaluación o evaluaciones que implemente el Consejo General del Organismo Público Local Electoral no es contraria al texto constitucional.

Para sostener su conclusión precisó que a diferencia de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la mencionada acción de inconstitucionalidad 103/2015, el artículo 93, fracción X cuestionado no señala que los aspirantes deberán satisfacer los requisitos que prevean las convocatorias que emita el organismo público local electoral –lo que sí daría lugar a imponer requisitos no previstos en la ley e impuestos por el organismo público local electoral– sino que se establece como requisito en la propia ley la aprobación de las evaluaciones que practique el órgano electoral local, con lo que no se deja al arbitrio de ese organismo la imposición de requisitos que no estén previstos en la ley, sino únicamente el diseño y la aplicación de las evaluaciones respectivas.

En adición a lo anterior, mencionó que el marco constitucional y legal en la materia permite que los Congresos Locales establezcan los requisitos necesarios para ocupar los cargos de presidencia, secretaría o consejería electoral de un Consejo Distrital o Municipal.



A manera de ejemplo, refirió que en el proceso de selección y designación de la presidencia o las consejerías electorales de los organismos públicos locales electorales de dos mil veinte, se estableció que los aspirantes debían realizar un examen de competencias básicas y conocimientos técnicos.

También señaló, que los exámenes o evaluaciones que se aplican a los aspirantes a cargos en materia electoral parten de la necesidad de que sean evaluados los conocimientos y habilidades de las personas que participen en los procesos de selección, práctica que en el ámbito federal ha sido replicada también por el Instituto Nacional Electoral.

Derivado de las premisas y justificaciones anteriores, la Sala Superior consideró que contrario a lo plasmado por las accionantes el establecimiento de un requisito consistente en la práctica de evaluaciones que lleve a cabo el órgano electoral competente no contraviene los principios de legalidad, objetividad, máxima publicidad e independencia ni se establecen criterios que no se encuentren contemplados en ley, puesto que está dentro de la facultad configurativa del Congreso Local, establecer esa regla.

Finalmente, manifestó que las evaluaciones se encuadran en los objetivos constitucionalmente legítimos para la vigencia de los principios de independencia y profesionalización de los que desempeñen algún cargo electoral. Aclarando que si bien este principio es atinente al Servicio Profesional Electoral Nacional contemplado en el apartado D, base V del artículo 41 de la Constitución Federal –dentro de los cuales no se encuentran las presidencias, secretariados o consejerías de los Consejos Distritales o Municipales– la Sala Superior ha considerado que la profesionalización es uno de los principios que rigen la integración de todos los órganos electorales.

D. Falta de certeza que generan las reglas aplicables expresamente a los procesos electorales extraordinarios.

La Sala Superior, en su opinión, destacó que si bien la deficiente técnica legislativa no corresponde a la materia especializada del derecho electoral, el vicio señalado por los promoventes podría verse superado si se acude a una interpretación sistemática e integral de los artículos tildados de inconstitucionales, pues las normas se encuentran ubicadas dentro de los apartados que regu-



lan la integración y las funciones de las mesas directivas de casilla, así como disposiciones generales que regulan lo concerniente al proceso electoral local ordinario; además, se encuentra aún vigente el título octavo del libro tercero, el cual regula en específico el procedimiento electoral extraordinario.

E. Restricciones para registrarse como candidato o candidata independiente.

En opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el segundo párrafo del artículo 313 de la Ley Electoral impugnada es inconstitucional, mientras que la restricción contenida en el párrafo tercero es acorde con el texto constitucional.

Por lo que hace al párrafo segundo del artículo 313 impugnado, apuntó que éste impide que quienes hayan participado como aspirantes –por este solo hecho– a una candidatura independiente puedan ser postulados por un partido político, individualmente, en coalición o en candidatura común, en el mismo proceso electoral.

Señaló que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de la acción de inconstitucionalidad 69/2017 y su acumulada 76/2017, consideró que existe un fin constitucionalmente válido, consistente en evitar la indebida instrumentalización de las candidaturas independientes por parte de los partidos políticos, cuando se limita la posibilidad de que las personas que fueron postuladas por un instituto político a una candidatura puedan libremente pasar a ser candidatos independientes.

Situación que no ocurría a la inversa, es decir, cuando aquellos individuos que habiendo sido candidatos independientes quieran acceder a una candidatura postulada por un partido político; ya que en estos casos, quien aspiraba a una candidatura independiente, cuenta con ideales y convicciones que en principio no reflejan alguna vinculación con el partido político.

De esa manera, la Sala Superior considera que el fin legítimo que persigue la limitación del segundo párrafo del artículo 313 de la Ley Electoral impugnada no debe ser impuesta a quienes, en principio, no se encontraban vinculados a un instituto político y con posterioridad –por sus propias convicciones– deciden hacerlo.



Ahora bien, con relación al tercer párrafo del artículo 313 de la ley impugnada, que impide el registro como candidatos independientes de quienes hayan participado en un proceso interno de selección de candidaturas de algún partido político, en lo individual o asociado, dentro del mismo proceso electoral se consideró que el mismo es constitucional.

Lo anterior, ya que dicha disposición normativa impone una restricción a la participación de las personas aspirantes a candidaturas independientes, que hayan participado previamente en procesos selectivos de algún partido político, en el mismo proceso electoral; restricción que es acorde a los criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y que además cumple con el fin constitucional consistente en impedir la indebida intervención de los partidos políticos en la postulación de candidaturas independientes.

Además, puso de relieve que a diferencia de lo sucedido en la acción de inconstitucionalidad 106/2015, en donde se dijo que una norma era inconstitucional, al imponer la restricción por un lapso irrazonable de dos procesos electorales (seis años); en el presente caso la restricción estaba limitada a un proceso electoral, por lo que no era sobreinclusiva ni desproporcionada.

F. Supuestas irregularidades en el procedimiento legislativo y en la publicación del decreto.

Respecto del incumplimiento del plazo de noventa días previo al inicio del proceso electoral, los promoventes no aducen cuestiones relacionadas con que las normas modificadas regulen cuestiones sustantivas, por ejemplo, sino que alegan aspectos relativos a supuestas inconsistencias entre la fecha que contiene el decreto y la fecha real de su publicación en el Diario Oficial Local.

Además, con relación a los planteamientos sobre las irregularidades del procedimiento legislativo la Sala Superior consideró que no son objeto de opinión, porque no son planteamientos relativos a un tema exclusivo del derecho electoral. Estimó que los planteamientos hechos valer por los promoventes sobre supuestas irregularidades durante el procedimiento legislativo y en la publicación del decreto, son cuestiones atinentes al proceso de formulación y expedición de leyes seguido por el Congreso Local y, por tanto, ajenas a la



materia electoral que por ende no justifica una opinión especializada en esos temas.

NOVENO.—**Pedimento del fiscal general de la Republica.** El funcionario citado no formuló pedimento alguno en el presente asunto.

DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de tres de noviembre de dos mil veinte, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad 265/2020 y sus acumuladas 266/2020, 267/2020 y 268/2020, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea por parte de los diputados integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala y de los partidos políticos, la impugnación del decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veintisiete de agosto de dos mil veinte, en los que, entre otros, se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

SEGUNDO.—**Precisión de las normas impugnadas.** A la luz de los argumentos plasmados en los escritos de demanda, es como se deben limitar las normas cuya constitucionalidad se impugna.

Del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad, se advierte que fueron impugnadas diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que fueron reformados y adicionados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiocho de agosto de dos mil veinte.

Así, por un lado, respecto a las demandas de los **diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala**, el PT e



Impacto Social, cuyo contenido es prácticamente idéntico, se advierte lo siguiente:

a) Se cuestiona la validez del Decreto 215 que adiciona, reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala, que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de agosto de dos mil veinte, en su totalidad, debido a que se publicó dentro de la veda de noventa días a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal; asimismo, debido a la existencia de diversas violaciones al procedimiento legislativo llevado a cabo por el Congreso del Estado de Tlaxcala.

b) En particular impugna los siguientes artículos que fueron modificados o adicionados con el decreto impugnado:

- **1.** Artículo 253, tercer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala en materia de elección consecutiva.

- **2.** Artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala que establece la regla de distritos electorales "perdedores" en relación con el principio de paridad de género.

- **3.** Artículo 93, fracción X, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala que establece como requisito para la elección de consejeros de los consejos distritales o municipales la aprobación de las evaluaciones que implemente el Consejo General.

- **4.** Artículos 106, 107, 119, 120 y 160 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala sobre procesos electorales extraordinarios.

- **5.** Artículo 313, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que establece restricciones a las personas que quieran obtener el registro de candidaturas independientes.



Por su parte, en relación con la demanda de **Movimiento Ciudadano**, se advierte que:

a) Se cuestiona la validez del Decreto 215, por violaciones al procedimiento legislativo llevado a cabo por el Congreso del Estado de Tlaxcala.

b) Se cuestiona la validez de los siguientes artículos:

• 1. Artículo 253, tercer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, en materia de elección consecutiva.

• 2. Artículo 93, fracción X, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que establece como requisito para la elección de consejeros de los Consejos Distritales o Municipales la aprobación de las evaluaciones que implemente el Consejo General.

• 3. Artículo 313, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que establece restricciones a las personas que quieran obtener el registro de candidaturas independientes.

• 4. Artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que establece la regla de distritos electorales "perdedores" en relación con el principio de paridad de género.

• 5. Artículos 106, 107, 119, 120 y 160 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, sobre procesos electorales extraordinarios.

No obstante ello, del análisis de los conceptos de invalidez planteados por los accionantes, debe considerarse como impugnado lo siguiente:

I. El Decreto 215 por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, de la Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala, publicado el veintisiete de agosto de dos mil vein-



te en el Periódico Oficial de esa entidad, en su totalidad, por violación a la veda electoral y por violaciones al procedimiento legislativo llevado a cabo por el Congreso del Estado de Tlaxcala.

II. De la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala:

1. El **artículo 253, último párrafo**, respecto del cual es necesario precisar que los accionantes en el concepto de invalidez respectivo, en diversas partes de sus planteamientos refieren como impugnado el artículo 257 y el párrafo tercero del propio artículo 253; sin embargo, tomando en consideración que el argumento de inconstitucionalidad se refiere al plazo para la separación del cargo de los diputados en el caso de la reelección, se considera que lo que se impugna es el aludido último párrafo del artículo 253.

2. El **artículo 10**, en diversas porciones normativas.

3. El **artículo 93, fracción X**, respecto del cual debe precisarse que, si bien los accionantes impugnan de manera general el artículo 93, lo cierto es que únicamente esgrimen argumentos respecto de la fracción X, que establece el requisito para los aspirantes a los consejos distritales y municipales de aprobar las evaluaciones que implemente el Consejo General.

4. Los **artículos 106, 107, 119, 120, 122, 160, 190, 197, 200, 204 y 217**, destacando que si bien los accionantes únicamente señalan los artículos 106, 107, 119, 120 y 160 como aquellos que generan incertidumbre jurídica, por lo que hace a los procesos electorales ordinarios; lo cierto es que, se advierte que los planteamientos esgrimidos se encuentran también referidos a los artículos 122, 190, 197, 200, 204 y 217 **reformados en el mismo decreto impugnado**, y que se refieren de forma exclusiva a los procesos electorales extraordinarios, cuando anterior a la reforma lo hacían de manera genérica, siendo aplicables tanto a procesos ordinarios como extraordinarios. Lo que aducen genera una violación al principio de certeza en materia electoral.

Asimismo, con relación a la violación del principio de certeza en materia electoral, los accionantes aducen violaciones a: la cadena de custodia electoral, el diseño e impresión de boletas; y la aparición de candidaturas indepen-



dientes y emblemas de partidos políticos en las boletas electorales, sin señalar a qué normas se refieren en sus conceptos de invalidez. No obstante ello, atendiendo a tales planteamientos se advierte que lo que realmente se impugna son los **artículos 191, 191 Bis y 341**.

5. El artículo 313, párrafos segundo y tercero.

TERCERO.—**Oportunidad.** En términos del párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³ (ley reglamentaria de la materia), dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

Ahora, en las acciones de inconstitucionalidad acumuladas se impugna el Decreto 215, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de la Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala, publicado el veintisiete de agosto de dos mil veinte en el Periódico Oficial de esa entidad.⁴

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover las acciones **inició el veintiocho de agosto de dos mil veinte y concluyó el veintisiete siguiente.**

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."

⁴ Lo anterior, se desprende del ejemplar de Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala de veintisiete de agosto de dos mil veinte, exhibidos por el consejero jurídico del Ejecutivo del Estado y el Congreso Estatal al rendir su informe.

Al respecto cabe precisar que los accionantes cuestionan en su último concepto de invalidez que la publicación del Decreto 215 haya sido efectivamente realizada en la fecha indicada; sin embargo, con independencia del estudio de fondo que al respecto se realice, para efectos de la oportunidad en la impugnación se toma en consideración la fecha del Periódico Oficial referida, conforme a la documental pública presentada por el Poder Ejecutivo del Estado.



Por tanto, si el escrito de demanda del Partido del Trabajo y el de los diputados pertenecientes a la LXIII Legislatura del Congreso de Tlaxcala, fueron presentados el veinticinco de septiembre de dos mil veinte,⁵ y el de Impacto Social y Movimiento Ciudadano, el veintiséis siguiente,⁶ se concluye que fueron presentados en forma **oportuna**.

CUARTO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quienes promueven, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción. Al respecto se distingue entre: **a)** la legitimación de los diputados integrantes de la LXIII Legislatura, y **b)** la legitimación de los Partidos Políticos del Trabajo, Impacto Social y de Movimiento Ciudadano.

I. Legitimación de los diputados integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala.

El artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62, primer párrafo, de su ley reglamentaria disponen:

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

"...

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

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

⁵ Mediante escritos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁶ Mediante escritos ingresados en el sistema electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano."

"Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos."

De conformidad con los artículos transcritos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de las Legislaturas de los Estados, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas por el Congreso Local, para lo cual la demanda de acción de inconstitucionalidad deberá estar firmada por cuando menos de dicho porcentaje de legisladores:

En el caso de la **acción de inconstitucionalidad 265/2020** suscriben la demanda: **1)** Irma Yordana Garay Loreda, **2)** María del Rayo Netzahualtl Ilhuitzti, **3)** Patricia Jaramillo García, **4)** Leticia Hernández Pérez, **5)** Víctor Manuel Báez López, **6)** José María Méndez Salgado, **7)** Jesús Rolando Pérez Saavedra, **8)** María Félix Pluma Flores y **9)** Miguel Ángel Covarrubias Cervantes,⁷ en su carácter de diputados integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, personalidad que acreditan con el acuerdo del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, publicado el veintinueve de agosto de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado,⁸ por el cual se declara la integración de dicha Legislatura y en el que consta dicha personalidad.

Ahora, el artículo 32⁹ de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala establece que el Congreso del Estado estará **integrado por**

⁷ Como se advierte del escrito de demanda que fue presentado ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁸ Como se advierte de la copia del Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala de fecha veintinueve de agosto de dos mil diecinueve que acompañaron a su escrito de demanda.

⁹ **Artículo 32.** El Congreso del Estado estará integrado por veinticinco diputados electos en su totalidad cada tres años; quince según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y diez electos según el principios (sic) de representación proporcional en



veinticinco diputados electos en su totalidad cada tres años; quince según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y diez electos según el principio de representación proporcional en una circunscripción plurinominal, mediante el sistema de listas de candidatos.

Por tanto, si en el caso la demanda fue suscrita por nueve diputados integrantes del Congreso del Estado de Tlaxcala, quienes representan el treinta y seis por ciento (36%) de dicho órgano legislativo, es claro que los promoventes tienen legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad. Aunado a que impugnan la constitucionalidad del Decreto 215, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, expedido por el propio Congreso de la entidad.

II. Legitimación del PT, de Impacto Social y de Movimiento Ciudadano.

Por otra parte, los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria disponen:

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

"...

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

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

una circunscripción plurinominal, mediante el sistema de listas de candidatos. Las listas se integran y votarán de acuerdo con las bases que determina esta Constitución y con las reglas y los procedimientos que establece la ley de la materia. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente y ambos conformarán una misma fórmula."



"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro."

"Artículo 62. ...

"...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

De conformidad con los artículos transcritos, **los partidos políticos** con registro ante el Instituto Federal Electoral y con registro en una entidad federativa, por conducto de sus dirigencias, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;
- Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso) y, que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello;
- Que las normas impugnadas sean de naturaleza electoral, federales o locales en el caso de que los accionantes sean partidos políticos nacionales y, en el caso de los partidos políticos locales exclusivamente en contra de leyes



electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.

a) Legitimación del Partido del Trabajo (PT). En primer lugar, por lo que hace a la **acción de inconstitucionalidad 266/2020**, se advierte que el **PT** cuenta con registro como partido político nacional; por su parte, de conformidad con el artículo 44, inciso c), de sus estatutos,¹⁰ se desprende que la Comisión Coordinadora Nacional cuenta con facultades para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional.¹¹

¹⁰ **Artículo 44.** Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:

"a) Ejercer la representación política y legal del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente...

"b) El mandato y el poder que se otorgue tendrá plena validez con las firmas autógrafas de la mayoría de los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional. Además contará con las facultades adicionales que a continuación se enumeran...

"De manera enunciativa y no limitativa, entre otras facultades, las siguientes:

"I. Para intentar y desistirse de toda clase de procedimientos, inclusive amparo. ...

"4. El poder conferido a que aluden las cláusulas anteriores podrán ejercerlo ante personas físicas o morales, particulares y ante toda clase de autoridades administrativas, fiscales, civiles o judiciales, inclusive de carácter federal o local y ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, locales o federales y autoridades del trabajo.

"c) La Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes. ...

"e) Representar y/o nombrar representantes del Partido del Trabajo ante las autoridades, organismos políticos y sociales, eventos y organizaciones, nacionales e internacionales."

¹¹ "Esta Comisión Nacional, de acuerdo con el artículo 43 de los estatutos del partido, se integra con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros; siendo que la representación política y legal del partido y de su dirección nacional y todos sus acuerdos, resoluciones y actos tendrán plena validez con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes. Tal como se advierte del siguiente precepto de su estatuto interno:"

Artículo 43. La Comisión Coordinadora Nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros, en ninguna caso, habrá un número superior al cincuenta por ciento más uno de un mismo género, se elegirán en cada Congreso Nacional Ordinario y será la representación política y legal del Partido del Trabajo y de su dirección nacional. Deberá ser convocada por lo menos con tres días de anticipación, de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus miembros. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Coordinadora Nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes."



En esos términos, en la certificación expedida por el Instituto Nacional Electoral, consta que la integración actual de la Comisión Coordinadora Nacional está conformada por los siguientes diecisiete miembros: Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Ángel Benjamín Robles Montoya, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, Ma. Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María de Jesús Páez Guereca, María del Consuelo Estrada Plata, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Mary Carmen Bernal Martínez, Óscar González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Ricardo Cantú Garza, Rubén Aguilar Jiménez y Sonia Catalina Álvarez.

Atendiendo a esta integración, se tiene que en la demanda se reflejan las firmas autógrafas de quince de los referidos integrantes del Comité Nacional. Así, dado que en el caso es notorio que existe aprobación por parte de la mayoría de los integrantes de la Comisión Nacional del aludido PT para interponer la demanda (ante la presencia de su firma autógrafa en el documento presentado ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación); procede, en términos de lo dispuesto en el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,¹² **tener por satisfecha la legitimación y representación** del instituto político; teniéndose como acreditado, a su vez, el requisito material de impugnación, dado que las normas que se cuestionan tienen una relación directa con la materia electoral.

b) Legitimación de Impacto Social. Ahora bien, por lo que hace a la **acción de inconstitucionalidad 267/2020**, consta que el escrito de demanda fue

¹² **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, **se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.**

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."



presentado mediante el uso de la firma electrónica por Moisés Palacios Paredes, quien se ostentó como presidente del Comité Estatal del partido político Impacto Social;¹³ asociación política que cuenta con registro de partido político local ante el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, según la certificación expedida por la Secretaría Ejecutiva de dicho instituto.

Bajo esta óptica, se acredita este presupuesto procesal, ya que Impacto Social es un órgano legitimado para interponer una acción de inconstitucionalidad y la referida persona que suscribió la demanda es reconocida por el propio organismo electoral como el presidente del Comité Estatal del partido, siendo éste quien cuenta con su representación legal en términos del artículo 36, numeral 1, de sus estatutos,¹⁴ el cual dispone que el presidente del Comité Estatal es el representante legítimo del partido para la formulación de querellas, denuncias, *interposición de demandas* y demás facultades de representación partidista.

Además, en términos del **Acuerdo General Número 8/2020** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con fundamento en el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, el ejercicio de dicha representación se realizó adecuadamente al haberse interpuesto el escrito a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte mediante el uso de su firma electrónica;¹⁵ estando colmado a su vez el requisito material de legitimación en

¹³ Personalidad que se acreditó con la certificación de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, expedida por el secretario Ejecutivo del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

¹⁴ **Artículo 36.** El presidente del comité será el representante legítimo del partido, con facultades ejecutivas, administrativas de supervisión y, en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas.

"1. Representar al partido para formular querellas, denuncias, interponer demandas y en sí todas aquellas facultades de representación del partido. Así como en asambleas estatales para nombrar las dirigencias correspondientes en los Municipios, por no existir nombramiento podrá nombrar promotores."

¹⁵ No se pasa por alto que el documento de demanda que se presentó electrónicamente en esta Suprema Corte no refleja una firma autógrafa por parte del presidente de Impacto Social, ya que el escrito se finalizó plasmando una firma electrónica avanzada.

Sin embargo, en el caso, resulta innecesario analizar la validez o no de este tipo de firmas electrónicas (en oposición a las autógrafas) en los procedimientos de acción de inconstitucionalidad. Dado que la demanda se presentó por Moisés Palacios Paredes a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte mediante el uso de su firma electrónica (e.firma/FIEL), el ejercicio de la misma refleja la voluntad del mismo para suscribir los documentos que se remitieron de manera electrónica. Situación que se autorizó, excepcionalmente, en el artículo 6 del citado Acuerdo 8/2020, que



cuanto a la naturaleza electoral de las normas reclamadas dado que las normas que se cuestionan tienen una relación directa con la materia electoral y fueron emitidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.

c) Movimiento Ciudadano. Respecto a la **acción de inconstitucionalidad 268/2020**, fue promovida por el partido Movimiento Ciudadano, instituto que se encuentra registrado como Partido Político Nacional, según certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral que fue remitida por Gabriel Mendoza Elvira, Director Jurídico del Instituto Nacional Electoral en el oficio INE/DJ/DIR/7099/2020.

De igual forma, la demanda fue suscrita por José Clemente Castañeda Hoeflich, Alfonso Armando Vidales Vargas Ochoa, Rodrigo Herminio Samperio Chaparro, Maribel Ramírez Topete, Royfid Torres González, Perla Yadira Escalante Domínguez, Ana Rodríguez Chávez, Verónica Delgadillo García y Jorge Álvarez Máynez, coordinador, integrantes y secretario general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional, quienes acreditan ese carácter con la diversa certificación expedida por esa autoridad electoral.¹⁶

Por su parte, del artículo 20, numerales 1 y 2, incisos a) y o), de los Estatutos de Movimiento Ciudadano,¹⁷ se desprende que son atribuciones y facultades

expresamente menciona que *"el uso de la FIREL o de los certificados digitales a que hace referencia el artículo anterior en los expedientes electrónicos, produce los mismos efectos que la firma autógrafa"*.

¹⁶ No pasa desapercibido que el escrito inicial de demanda fue presentado a través del sistema electrónico de la Suprema Corte con la firma electrónica de una persona distinta a quienes se ostentan como representantes legales del partido político Movimiento Ciudadano; cuestión que fue advertida por el Ministro instructor en el acuerdo de uno de octubre de dos mil veinte y al respecto se requirió al instituto político para que enviara a este Alto Tribunal el escrito inicial con las firmas autógrafas de los promoventes. En cumplimiento a lo anterior, el nueve de octubre siguiente Movimiento Ciudadano presentó ante este Alto Tribunal el escrito de demanda original; así, mediante acuerdo de trece de octubre de dos mil veinte se les tuvo por desahogado dicho requerimiento. Derivado de lo anterior, y para efectos del análisis de la legitimación de los accionantes, se tomará en cuenta el escrito de demanda recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el nueve de octubre de dos mil veinte que contiene las firmas autógrafas de los representantes de Movimiento Ciudadano.

¹⁷ " **Artículo 20.**

"De la Comisión Operativa Nacional.



des de la Comisión Operativa Nacional, entre otras, promover en términos de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad fue fecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político nacional con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente, que fue suscrita por quienes cuentan con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que le rigen; y las disposiciones combatidas son de naturaleza electoral.

QUINTO.—Causas de improcedencia y sobreseimiento. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, se pasa al examen de los aspectos de procedencia hechos valer, únicamente, por el Poder Ejecutivo.

En su informe, tal Poder afirmó –de forma genérica– que debe sobreseerse en las presentes acciones acumuladas en relación a las impugnaciones relati-

"1. La Comisión Operativa Nacional se forma por nueve integrantes y será elegida entre las personas integrantes numerarias de la coordinadora ciudadana nacional para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática, ostenta la representación política y legal de Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria en su caso, con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. El quórum legal para sesionar se constituirá con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma de la coordinadora o coordinador, en términos de lo previsto por el artículo 21 numeral 5, de los presentes estatutos.

"La Comisión Operativa Nacional inmediatamente después de su elección nombrará de entre sus integrantes, por un periodo de tres años, a su coordinadora o coordinador, quien será non entre pares y tendrá como responsabilidad adicional, la vocería y la representación política y legal de Movimiento Ciudadano.

"2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:

"a) Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el artículo 35, numeral 9 de los estatutos.

"...

"o) Para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral."



vas a la violación al derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, violación a los principios básicos de la función electoral, los requisitos para ser presidente, secretario o consejero electoral de un Consejo Distrital o Municipal emitidos por el Consejo General, la confusión normativa de los procesos extraordinarios, así como los tramos de custodia electoral y en el diseño e impresión de boletas electorales; lo anterior, ante la inexistencia de conceptos de invalidez al respecto.

Es **infundada** la referida causa de sobreseimiento, toda vez que, contrario a lo manifestado por el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, las accionantes sí hicieron valer diversos argumentos de invalidez tendentes a combatir la regularidad constitucional de las normas que estimaron inconstitucionales; y, si bien es cierto que algunas de las impugnaciones son imprecisas y generales, también lo es que, existen planteamientos suficientes para realizar el análisis constitucional planteado atendiendo a la causa de pedir de sus argumentaciones, lo que conduce a la necesidad de su análisis por parte de este Tribunal Pleno en aras de la salvaguarda de la supremacía constitucional, que es el fin primordial de este medio de control constitucional.

En este sentido, la referida causa de sobreseimiento debe desestimarse, pues la suficiencia o no de tales planteamientos es una cuestión que corresponde al fondo y, por ende, se desestima esa causa, conforme a la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

SSEXTO.—Precisión de los temas diversos abordados en la ejecutoria. De la lectura de los escritos de los partidos promoventes de las acciones de inconstitucionalidad, se advierte una variedad de temas que a continuación se resumen, y que se desarrollarán en los considerandos subsecuentes:

Considerando y tema	Materia de impugnación
<p>SÉPTIMO.—Tema 1. Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General de la República.</p>	<p>Decreto 215, mediante el cual, entre otros, se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.</p>



<p>OCTAVO.—Tema 2. Violaciones al procedimiento legislativo.</p>	<p>Decreto Número 215, mediante el cual se, entre otros, reforman diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimiento Electorales del Estado de Tlaxcala.</p>
<p>NOVENO.—Tema 3. Plazo para la separación del cargo de las diputadas y diputados en funciones que aspiren a la elección consecutiva o a algún cargo de elección popular.</p>	<p>Artículo 253, último párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala.</p>
<p>DÉCIMO.—Tema 4. Violación al principio de paridad de género.</p>	<p>Artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala.</p>
<p>DÉCIMO PRIMERO.—Tema 5. Requisito para la elección de consejeros de los consejos distritales o municipales, relativo a aprobar las evaluaciones que implemente el Consejo General del OPLE.</p>	<p>Artículo 93, fracción X, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala.</p>
<p>DÉCIMO SEGUNDO.—Tema 6. Violación al principio de certeza electoral respecto a las reglas aplicables a los procesos electorales ordinarios; a la cadena de custodia de los paquetes electorales y al diseño e impresión de las boletas electorales.</p> <p>6.1 Falta de certeza que generan las reglas aplicables expresamente a los procesos electorales extraordinarios.</p> <p>6.2 Certeza respecto a la cadena de custodia de los paquetes electorales a los actos de custodia en el proceso electoral y al diseño e impresión de las boletas electorales.</p>	<p>Artículos 106, 107, 119, 120, 122, 160, 190, 197, 200, 204 y 217 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala.</p> <p>Artículos 191, 191 bis y 341 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.</p>
<p>DÉCIMO TERCERO.—Tema 7. Requisitos para el registro de candidaturas independientes.</p>	<p>Artículo 313, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala.</p>



SÉPTIMO.—**Tema 1. Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución General de la República.** Los accionantes refirieron que Decreto 215 viola el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, pues fue publicado de manera extemporánea.

Lo anterior, pues de conformidad con dicho precepto constitucional, las reformas en materia electoral deben publicarse en el Diario Oficial **noventa días antes de que inicie el proceso electoral local**, por lo que el decreto debió publicarse a más tardar el uno de septiembre de dos mil veinte.

Sostienen que, en el caso, al tres de septiembre de dos mil veinte, no se había publicado la reforma en mención, lo que se desprende de una publicación de esa fecha en el periódico "La Jornada del Oriente" en la que se hizo referencia a dicha omisión.

Además, aducen que lo anterior se refuerza a partir de una impresión de pantalla del Periódico Oficial de Tlaxcala, de tres de septiembre de dos mil veinte, del que también se desprende que a ese día, no se había publicado la reforma electoral en cita; la cual fue publicada hasta el nueve o diez de septiembre del año en curso y fechado el día veintisiete de agosto de dos mil veinte, lo que resulta falso.

En el particular, se estima **infundado** el concepto de invalidez, de conformidad con lo siguiente:

El artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, es del tenor siguiente:

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

"...

"II. ...

"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que



vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales."

El precepto en cuestión prevé que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y que, durante el mismo, no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Al respecto, de conformidad con los precedentes desarrollados a partir de las acciones de inconstitucionalidad 61/2012, 139/2007, y 41/2008, —entre otras— este Tribunal Pleno ha sostenido que dicha disposición establece, al mismo tiempo, una obligación y una prohibición en torno a las leyes electorales, con independencia de que su naturaleza sea federal o local, respecto de su promulgación, publicación y reforma.

Así pues, como obligación, la vinculación se encuentra relacionada con un límite temporal, pues se expresa en el sentido de que esas normas deben quedar publicadas y promulgadas en un plazo específico, esto es, noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse, mientras que la prohibición referida se plantea en la lógica de que dichas leyes no podrán sufrir modificaciones, siempre que sean fundamentales, durante el tiempo señalado.

Lo anterior, con la finalidad de que, en caso de ser necesario, las normas electorales puedan impugnarse y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté en aptitud de resolver, oportunamente, las contiendas respectivas, esto es, antes del inicio del proceso electoral correspondiente, con la finalidad de que, de esta forma, quede garantizado el principio de certeza que debe observarse en la materia.

Dicho lo anterior, a fin de determinar si en el particular, se vulneró el mandato establecido en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, es necesario determinar: la temporalidad de la reforma; el proceso con el que está vinculada, y la naturaleza de los cambios realizados, esto es, si la modificación normativa realizada es o no fundamental.

Lo anterior, de conformidad con la tesis de jurisprudencia «P./J. 98/2006», emitida por el Tribunal Pleno, de rubro:



"CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO. El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el procurador general de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, **el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral**, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aún en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral."¹⁸

¹⁸ [J] Pleno, Novena Época, registro digital: 174536, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564.



Ahora bien, en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017,¹⁹ se destacó en relación al alcance de la expresión "modificaciones legales fundamentales" prevista en la fracción II, penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal, que la modificación será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Y, que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado.²⁰

Así, el alcance de dicha expresión resulta relevante pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por ende, la determinación sobre su inaplicabilidad o no para el proceso electoral que estuviere próximo a iniciar.

El anterior criterio, también fue reiterado en la acción de inconstitucionalidad 145/2017 y su acumulada 146/2017,²¹ y recientemente en la acción 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020.²²

¹⁹ Resuelta el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.

²⁰ Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 87/2007, emitida por el Tribunal Pleno, Novena Época, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES', CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre 2007, página 563.

²¹ Resuelta el ocho de enero de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del **Ministro Eduardo Medina Mora I.**

²² Resuelta el 5 de octubre de 2020 por unanimidad de votos.



Tomando como base los criterios sostenidos por el Tribunal Pleno antes mencionados, el Decreto 215 impugnado, contiene modificaciones fundamentales en el sistema electoral del Estado de Tlaxcala, pues en lo aquí impugnado, se trata de normas que alteran sustancialmente las bases rectoras del proceso electoral en la entidad.

Lo anterior es así, pues a partir de las normas que fueron reformadas, adicionadas y derogadas de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de ese Estado, se desprende que éstas tuvieron como finalidad la introducción de diversas medidas con el objeto de reforzar el acatamiento del principio de paridad de género, introducir normas regulatorias relacionadas con la violencia política de género, la regulación de aspectos relativos a la reelección de los diputados del Congreso Local, los procesos electorales extraordinarios y los requisitos para el registro de las candidaturas independientes.

De ahí que se considere que los cambios que introdujo modifican esencialmente el sistema electoral en Tlaxcala y, en consecuencia, se trata de modificaciones legales fundamentales que inciden directamente en los derechos político-electorales tanto de los ciudadanos como de los partidos políticos en las elecciones.

Una vez analizada la naturaleza de la norma, ahora cabe determinar el elemento relativo a la temporalidad de la reforma electoral; esto es, si el decreto fue promulgado y publicado de manera oportuna de conformidad con lo prescrito en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal.

Inicio del proceso electoral en Tlaxcala: El veintinueve de noviembre de dos mil veinte, da inicio el proceso electoral local ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno.

Lo anterior, según lo dispuesto en el punto Segundo, del acuerdo ITE-CG 43/2020, de quince de octubre de dos mil veinte, "*Acuerdo del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, por el que se aprueba el Calendario Electoral para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, para elegir gubernatura, diputaciones, Ayuntamientos y presidencias de comunidades y en el que determina la fecha exacta de su inicio.*"



Asimismo, cabe destacar que de conformidad con el artículo 112 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, corresponde al Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones durante el mes de octubre del año previo a la elección que corresponda, **determinar la fecha exacta del inicio del proceso electoral.**

"Artículo 112. El proceso electoral ordinario se iniciará mediante sesión solemne que se celebrará a más tardar seis meses antes de la fecha de la elección de que se trate y concluirá con la declaratoria de validez que realicen los órganos del Instituto o con la última resolución que emitan los órganos jurisdiccionales relativa a los medios de impugnación interpuestos.

"El **Consejo General** durante el mes de octubre del año previo a la elección que corresponda, **determinará la fecha exacta del inicio del proceso electoral.**"

Periodo de veda electoral. Atento a lo anterior, los noventa días previos a que se refiere el precepto de la Constitución Federal, corren del **treinta y uno de agosto al veintiocho de noviembre de dos mil veinte.**

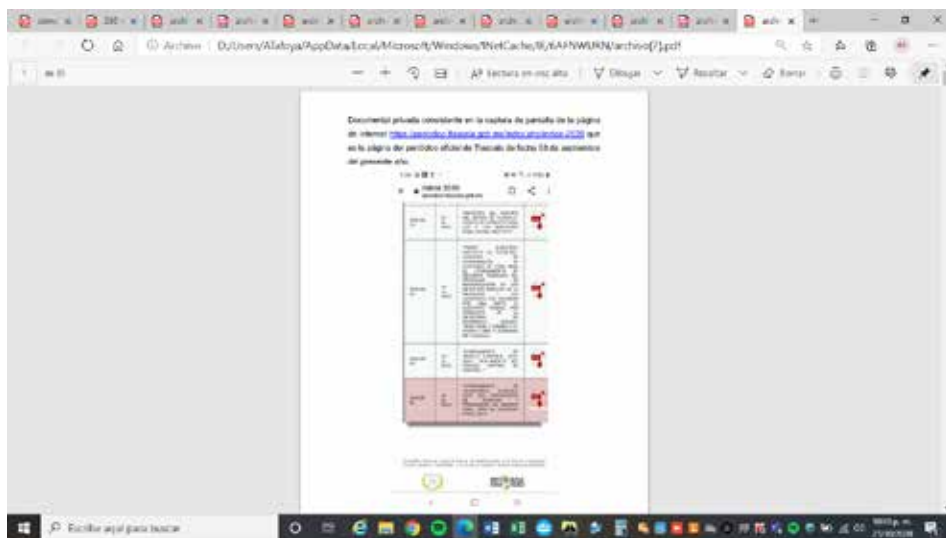
Publicación del decreto en el Periódico Oficial de Tlaxcala. El Decreto 215, fue publicado el veintisiete de agosto de dos mil veinte. Esto es, anterior a la fecha en que inició el periodo de noventa días a que se refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, que ordena, las leyes electorales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse.

Lo anterior, se desprende del ejemplar de Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala de veintisiete de agosto de dos mil veinte, exhibido por el consejero jurídico del Ejecutivo del Estado y el Congreso Estatal al rendir sus informes, el cual obra en el expediente; y en su índice hace referencia al Decreto 215, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala.

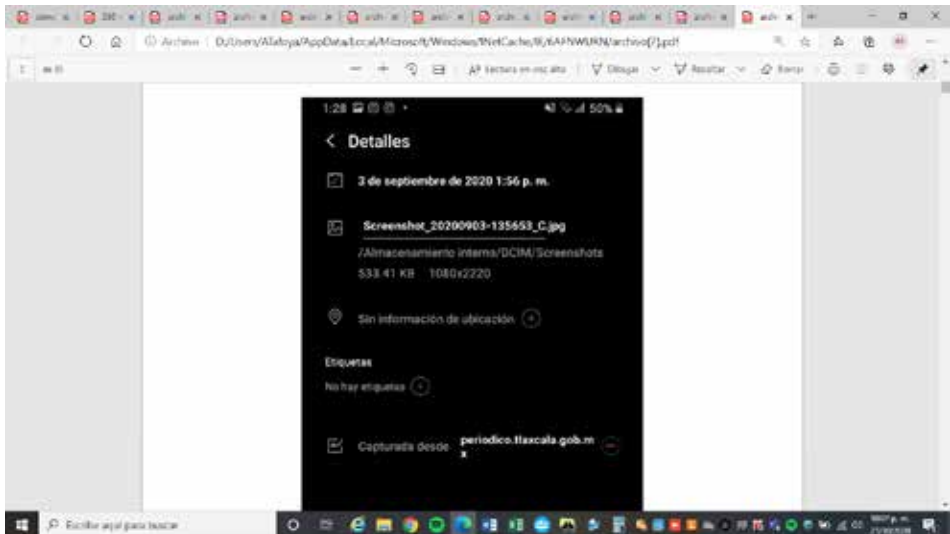


Sin embargo, cabe destacar que los accionantes señalan que a pesar de que el decreto se encuentra fechado el veintisiete de agosto de dos mil veinte, **en realidad no fue publicado ese día** en el Periódico Oficial de la entidad, sino en el mes de septiembre, esto es durante el periodo de veda electoral; lo que intentan acreditar a partir de una nota periodística de tres de septiembre de dos mil veinte, publicada en el periódico "La Jornada de Oriente",²³ en la cual se señala que la reforma en materia electoral con vigencia para el periodo electoral que inicia el veintinueve de noviembre de dos mil veinte, no había sido publicada a esa fecha. Dicha omisión, también la intentan acreditar a partir de una impresión de pantalla del índice del Periódico Oficial de Tlaxcala, de tres de septiembre de dos mil veinte.

A continuación, la impresión de pantalla ofrecida como prueba:



²³ <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/tlaxcala/sin-publicarse-reforma-electoral-casas/>



Al respecto, cabe destacar que tales aseveraciones fueron objetadas por el Congreso Estatal al rendir su informe y que exhibió copia certificada del ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno Estado de Tlaxcala, en donde se publicó el Decreto 215, de veintisiete de agosto de dos mil veinte.



Constancia que fue certificada por Maricela Martínez Sánchez, en su carácter de encargada del despacho de la Secretaría Parlamentaria del Congreso del Estado, con apoyo en el artículo 104, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, que establece:

"Artículo 104. Las atribuciones del secretario Parlamentario son:

"...

"IX. Dar fe de los documentos que expida el Congreso."

Conforme a dicho precepto, las copias certificadas fueron despachadas por la funcionaria pública, que en términos de las normas que la rigen, está facultada para expedirlas, esto es, funcionarios a los que la ley los reviste de fe pública para hacer constar que determinado documento corresponde a la reproducción de otro original que obra en sus archivos o expedientes a su cargo.

Igualmente anexó al informe rendido por el consejero jurídico del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, se remitió el ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de veintisiete de agosto de dos mil veinte, en el que aparece la publicación del Decreto 215 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimiento Electorales; de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, de la Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala.

Por tanto, las constancias que se acompañaron a los informes generan convicción a este Alto Tribunal sobre la fecha cierta de publicación de la norma general impugnada, en virtud de que se tratan de documentos públicos que hacen prueba plena y gozan de una presunción de validez, en términos de los artículos 129,²⁴ 130²⁵ y 202²⁶ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de

²⁴ **Artículo 129. (Código Federal de Procedimientos Civiles).** Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

"La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."



aplicación supletoria al presente asunto, de conformidad con el artículo 1o.²⁷ de la ley reglamentaria de la materia.

Así pues, de conformidad con las reglas establecidas para la valoración de las pruebas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, se tiene por un lado, que los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos afirmados por la autoridad de la que procede y, por otro, que los documentos privados, forman prueba de los hechos mencionados en él, sólo en cuanto sean contrarios a los intereses de su autor, cuando la ley no disponga otra cosa, no obstante, de no ser objetados se tienen reconocidos.²⁸

²⁵ **"Artículo 130. (Código Federal de Procedimientos Civiles).** Los documentos públicos expedidos por autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y Territorios o de los Municipios, harán fe en el juicio, sin necesidad de legalización."

²⁶ **"Artículo 202. (Código Federal de Procedimientos Civiles).** Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

"Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación.

"También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros de registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta.

"En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal."

²⁷ **"Artículo 1o. (Ley reglamentaria).** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

²⁸ "Artículo 202. Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. ..."

"Artículo 203. El documento privado forma prueba de los hechos mencionados en él, sólo en cuanto sean contrarios a los intereses de su autor, cuando la ley no disponga otra cosa. El documento proveniente de un tercero sólo prueba en favor de la parte que quiere beneficiarse con él y contra su coligante, cuando éste no lo objeta. En caso contrario, la verdad de su contenido debe demostrarse por otras pruebas. ..."



Dicho lo anterior, en el caso, se ofreció para acreditar la extemporaneidad en la publicación del decreto, un documento privado consistente en la impresión de pantalla del índice del Periódico Oficial de Tlaxcala de tres de septiembre de dos mil veinte, lo cual constituye un documento privado, y fue refutado por la autoridad demandada con un ejemplar del Periódico Oficial de Tlaxcala, cuya fecha de impresión corresponde al veintisiete de agosto de dos mil veinte y que contiene el decreto en cita.

Ante ello, es dable sostener que dicha publicación en el Periódico Oficial de Tlaxcala, del Decreto 215, de veintisiete de agosto de dos mil veinte, hace prueba plena de su contenido y fecha de publicación; además que su naturaleza de difusión tiene por objeto dar publicidad a los actos y certeza en la fecha, aun cuando los promoventes refieran que no existe certeza de su publicación, pues no objetaron las documentales exhibidas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, y además no se derrotó de manera fehaciente la presunción de legal de su existencia.²⁹

Así, atendiendo a la naturaleza del decreto publicado en el Diario Oficial de la entidad, sin que haya sido objetado por la autoridad demandada, su existencia y fecha, se desprende precisamente de la publicación del mismo en el Periódico Oficial de Tlaxcala, visible en el índice que corresponde al veintisiete de agosto de dos mil veinte.³⁰

"Artículo 205. Si la parte contra la cual se presenta un escrito privado suscrito, no objeta, dentro del término señalado por el artículo 142, que la subscripción o la fecha haya sido puesta por ella, ni declara no reconocer que haya sido puesta por el que aparece como suscriptor, si éste es un tercero, se tendrán la subscripción y la fecha por reconocidas. En caso contrario, la verdad de la subscripción y de la fecha debe demostrarse por medio de prueba directa para tal objeto, de conformidad con los capítulos anteriores. ..."

²⁹ (J) Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, 2a./J. 65/2000, página 260, de rubro: "PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo."

³⁰ Lo que también se advierte de la página oficial del Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala cuya dirección electrónica es: <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/index.php/indice-2020>



Por tanto, en el caso, **no se actualiza la violación** a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, porque el Decreto 215 combatido se promulgó con anterioridad a la veda electoral a que hace referencia dicha norma y conforme a la cual, se prohíbe al legislador realizar modificaciones legales fundamentales en los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral.

OCTAVO.—Tema 2. Violaciones al proceso de creación del decreto. En su **sexto concepto de invalidez**, los accionantes señalan que existieron diversas violaciones al proceso legislativo en cuanto al origen del Decreto 215, que adiciona, reforma y deroga diversas disposiciones electorales del Estado de Tlaxcala.

Conforme al criterio reiterado por este Tribunal Pleno, previo a analizar los planteamientos sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, deben estudiarse preferentemente los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado por partidos políticos, así como por integrantes del Congreso de Tlaxcala, pues de ser fundadas, la reforma en cuestión dejará de existir desde un punto de vista jurídico.³¹

³¹ Al respecto son aplicables las jurisprudencias: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer



En ese sentido, resulta relevante de manera previa realizar una relación de la doctrina de la Corte sobre la temática de las violaciones al procedimiento legislativo y, por otro lado, al marco normativo de la entidad federativa que establece las reglas y principios en el proceso legislativo.

A) Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Unión en relación con las violaciones al procedimiento legislativo.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con una doctrina consolidada respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento que haga necesaria la invalidación total de un decreto que reforma, deroga y adiciona diversas leyes. En síntesis, se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas, se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa.

De dichos precedentes conviene destacar las **acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y la diversa 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006;**

que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento.". (Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1639) y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes.". (Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776).



42/2015. La primera acción referida, se resolvió el trece de junio de dos mil cinco.³² En ese caso, la parte demandante adujo violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. El Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que no existieron violaciones con potencial invalidante; sin embargo, sentó un importante precedente en cuanto a las reglas y principios que deben acatarse en un procedimiento legislativo en atención a las garantías de debido proceso y legalidad. En la sentencia se dijo lo siguiente:

"De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal³³ y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario las mismas no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

"1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentarias, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario, que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

"2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

³² Acción de inconstitucionalidad 9/2005, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta en sesión de trece de junio de dos mil cinco.

³³ "Artículo 14. ...

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."



"3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

"El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

"Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo –algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el presente asunto– son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos."³⁴

Como se puede observar, para este Tribunal Pleno, lo mínimo indispensable que debe de cumplirse en un trabajo legislativo, es el respeto a las reglas de votación, a la publicidad y a la participación de todas las fuerzas políticas del órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de liber-

³⁴ Hojas 76 a 79 de la respectiva sentencia. Este criterio se refleja en la tesis aislada L/2008, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, página 717, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUEL."



tad e igualdad, con el fin de que se asegure la expresión de su opinión y defensa en un contexto de deliberación pública.

En dicho fallo, se dijo que existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidatorio del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria.³⁵ El primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo; es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación; por otra parte, el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes. Ambos principios deben entenderse no como excluyentes, sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.

Por su parte, la referida **acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006** se resolvió el cuatro de enero de dos mil siete.³⁶ En este asunto se reclamó la inconstitucionalidad de un decreto publicado el dieciséis de octubre de dos mil seis, en el que, entre otras cuestiones, se hicieron modificaciones a la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado

³⁵ Criterio que se refleja en la tesis aislada P. XLIX/2008, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, de rubro y texto: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."

³⁶ Acción de inconstitucional 52/2006, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.



de Baja California. El Tribunal Pleno aplicó los criterios sobre los vicios con potencial invalidatorio antes mencionados y llegó a la conclusión de que se transgredían los principios de legalidad y democracia deliberativa.

En la sentencia se puede apreciar que la razón primordial para declarar la invalidez, fue que las irregularidades en el procedimiento tuvieron un gran impacto en las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria. Primero, porque el decreto fue aprobado dispensando la totalidad de los trámites legislativos bajo un carácter de urgencia que jamás fue motivado; es decir, se presentó la iniciativa legislativa y desde ese momento se dispensaron todos los trámites (incluyendo el dictamen) y se pasó directamente a la aprobación del decreto. Y segundo, si bien es cierto que existía premura en la expedición de las normas al tratarse de materia electoral, lo cual se advirtió de manera implícita, el Tribunal Pleno mencionó que esa sola razón (el cumplimiento del plazo de noventa días de expedición de las normas electorales antes del inicio del proceso electoral) no podía justificar el uso extraordinario de las facultades de dispensa urgente de los trámites legislativos.

Por ello, se invalidó el decreto impugnado al haberse impedido que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada –al haber sido presentada el mismo día en que fue discutida– y, consecuentemente, de debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance. A saber, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose, por la mayoría, el que fuera dictaminada por las comisiones correspondientes; de ahí que este Pleno haya decidido que no fue posible considerar que una norma general, producto de un procedimiento tan acelerado para su aprobación, pudiera ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo.

Además, tal como se destacó en la sentencia "la propia votación con la que fue aprobada la ley impugnada (trece votos a favor, doce en contra), nos da la pauta de que, a final de cuentas, fue aprobada, porque existe una mayoría parlamentaria, que logró imponerse, no por el simple hecho de ser la fuerza mayoritaria, la que, en todo caso, dada su naturaleza, eventualmente llegará a imponerse, sino porque, partiendo de esa circunstancia, hizo uso de un mecanismo legal –la supuesta urgencia para aprobar la norma y, por ende, la dispensa



en su trámite— que, de ninguna manera, fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que, razonablemente, justifiquen tal urgencia, pero en los que, de cualquier modo, siempre deberá atenderse a los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario".³⁷

En consecuencia, se advierte de los precedentes mencionados que el criterio de esta Suprema Corte consiste en que **no todas las violaciones procedimentales son dignas de invalidar un decreto legislativo, ello con la finalidad de respetar el principio de economía procesal y bajo la premisa de que no todas las reposiciones del procedimiento implicarían un cambio sustancial en la voluntad parlamentaria expresada**. Sin embargo, analizando el proceso en su integridad y tomando en cuenta que la regulación del mismo raramente es única e invariable, con el objeto de garantizar los principios constitucionales de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, los órganos legislativos están obligados a respetar el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad; a culminar el procedimiento con el cumplimiento de las reglas de votación establecidas, y a que sus deliberaciones y votaciones sean públicas.

Por su parte, debe hacerse alusión a otros casos resueltos por esta Suprema Corte, que aplican la doctrina detallada anteriormente (y en algunos casos la complementan) y que son útiles para la resolución del presente asunto.

En la **acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015**,³⁸ nos enfrentamos a un caso donde se impugnaron diversas normas del Decreto 289 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California. En ese asunto se realizó una relatoría del proceso legislativo y se consideró que, si bien se solicitó la dispensa de trámite de distribución del referido dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, tal situación **no tenía un potencial invalidante del procedimiento de reforma aquí analizado, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámi-**

³⁷ Página 204 de la respectiva sentencia.

³⁸ Acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, en sesión de tres de septiembre de dos mil quince.



te; lo cual hacía evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma.

Lo que se corroboró posteriormente cuando, después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo, tampoco ningún diputado hizo uso de la palabra, obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. A decir del precedente, lo anterior demostraba que los diputados presentes en la sesión del Congreso estuvieron completamente de acuerdo tanto en aprobar la solicitud de dispensa de trámite de distribución del dictamen, como finalmente de aprobarlo en cuanto a su contenido en lo general y en lo particular.

En segundo lugar, en la diversa **controversia constitucional 41/2014**,³⁹ abordamos un caso en el que un Municipio argumentó que la Ley de Educación para el Estado de Michoacán, fue aprobada sin destinar recursos a los Municipios del Estado y sin haber sido puesta a consideración del Municipio. En relación con los vicios en el procedimiento, una vez sintetizado el marco normativo y el procedimiento legislativo de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, el estudio determinó que **se actualizaba una violación sustancial** del procedimiento, relacionada con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria que culminan con la aprobación de la norma.

Se precisó que el dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo fue aprobado por la comisión respectiva, por mayoría de votos de sus integrantes, en la reunión de trabajo ordinaria celebrada a las ocho horas del día veintisiete de febrero de dos mil catorce, y en la sesión del Pleno del Congreso que se verificó el mismo día a las once horas con diez minutos, se presentó para su análisis, votación y aprobación, habiendo sido aprobado por mayoría de votos. Sin embargo, se puso de relieve en la sentencia que previamente a la discusión del dictamen mencionado no se distribuyó el texto a los diputados por lo menos con veinticuatro horas de anticipación ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria.

³⁹ Controversia constitucional 41/2014, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince.



Bajo esa tónica, se concluyó que tales actuaciones afectaron, sin lugar a dudas, las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, ya que al no haberse distribuido el mencionado dictamen a los legisladores ni publicado en la Gaceta Parlamentaria, con la oportunidad debida, tal circunstancia impidió a las minorías (en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido), contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada. Razón que fue la sustentada por el Tribunal Pleno para afirmar que existían violaciones que trascendieron a la validez de la norma, al haberse vulnerado los requisitos de publicidad, de participación y de debate público para la creación de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Mismo razonamiento se adoptó en la **controversia constitucional 34/2014**⁴⁰ y en la **acción de inconstitucionalidad 36/2013**.⁴¹ Incluso, en este último, se destacó que el respectivo dictamen se entregó a la Dirección de Procesos Legislativos el mismo día que se celebró la sesión extraordinaria (y fue incluido en la orden del día sin cumplir con la previsión vinculada con la entrega de la misma a los diputados al menos veinticuatro horas de anticipación a la sesión), aludiendo que tal deficiencia de entrega del dictamen se justificaba a partir de ser un asunto de "**urgente** y obvia resolución".

Para esta Corte, tal situación no solventaba las violaciones en el procedimiento, pues además del incumplimiento de las reglas de entrega del dictamen, no se actualizaba una motivación justificada que sostuviera la incorporación del dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Local en el orden del día, como un asunto urgente a ser tratado en la multitudada sesión extraordinaria de treinta y uno de octubre de dos mil trece. Lo anterior, toda vez que la circunstancia para calificar que el tema a tratar era de "obvia y urgente

⁴⁰ Bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelto en sesión de seis de octubre de dos mil quince.

⁴¹ Bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, resuelta en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho.



resolución" no era suficiente para convalidar su falta de motivación, precisamente, como de obvia y urgente resolución.

Adicionalmente, esta Suprema Corte declaró la existencia de violaciones en el procedimiento en la **acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas**, fallada el dieciséis de enero de dos mil veinte.⁴² En ésta no se entregaron los dictámenes legislativos de la expedición de las leyes cuestionadas con la suficiencia necesaria y la dispensa de ese trámite no se justificó, adecuadamente, bajo los criterios de urgencia conforme a las pautas de nuestros precedentes.

Finalmente, en la **acción de inconstitucionalidad 43/2018**,⁴³ fallada recientemente el veintisiete de julio de dos mil veinte, este Pleno también declaró la **invalidez** por violaciones en el procedimiento legislativo. El dictamen fue aprobado el mismo día en que fue sometido a discusión, sin haberlo entregado de manera previa a los legisladores como lo ordenaba la legislación. Además, no existió motivación alguna que justificara la incorporación del dictamen en el orden del día como un asunto especial o urgente para ser tratado, y la circunstancia de que quien presidiera la comisión que lo presentó fundara su solicitud en la sola mención de dicho artículo (que faculta a los legisladores a solicitar la inclusión de asuntos urgentes), se dijo que no era suficiente para convalidar su falta de motivación.⁴⁴

B) Marco normativo del procedimiento legislativo del Estado de Tlaxcala.

⁴² Por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VII, relativo al examen del procedimiento legislativo, y VIII, relativo a los efectos de la sentencia.

⁴³ Por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, con consideraciones adicionales y anuncia voto concurrente, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, en contra de algunas consideraciones y anunció de voto concurrente, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁴⁴ Estándar que fue reiterado al resolverse recientemente las acciones de inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumuladas y 140/2020 y sus acumuladas.



En primer lugar, conforme a los artículos 31, 32 y 41 de la Constitución de Tlaxcala, se tiene que el Congreso estará integrado por veinticinco diputados electos en su totalidad cada tres años y la representación del Congreso recae en el presidente de la mesa directiva; el cual no puede abrir sesiones ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

Asimismo, de esas normas se desprende que el Congreso realizará dos periodos ordinarios de sesiones anuales y además **podrá celebrar sesiones extraordinarias en cualquier tiempo, cuando para tal efecto sea convocado por la mesa directiva o la Comisión Permanente.**⁴⁵

⁴⁵ "Artículo 31. El Poder Legislativo del Estado se deposita en una Asamblea que se denomina 'Congreso del Estado de Tlaxcala.'

"La Junta de Coordinación y Concertación Política es la expresión de la pluralidad y órgano superior de gobierno del Congreso. La Junta estará integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y representantes de partido y el presidente será nombrado en términos de lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

"El presidente de la Junta impulsará la conformación de puntos de acuerdo y convergencias políticas en los trabajos legislativos entre los grupos parlamentarios y representantes de partido.

"Para conducir las sesiones del pleno y velar por el funcionamiento del Congreso, se elegirá una mesa directiva por el voto de las dos terceras partes de los diputados, que se integrará por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios en términos de la ley correspondiente.

"La representación del Congreso recae en el presidente de la mesa directiva."

"Artículo 32. El Congreso del Estado estará integrado por veinticinco diputados electos en su totalidad cada tres años; quince según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y diez electos según el principios (sic) de representación proporcional en una circunscripción plurinominal, mediante el sistema de listas de candidatos. Las listas se integrarán y votarán de acuerdo con las bases que determina esta Constitución y con las reglas y los procedimientos que establece la ley de la materia. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente y ambos conformarán una misma fórmula.

"Los diputados son los representantes del pueblo, tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

"A los candidatos que obtengan la mayoría de la votación total válida en la elección de diputados locales de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales de que se trate, se les otorgará la constancia de mayoría respectiva.

"Si alguno de los diputados dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá de acuerdo con lo que prescribe la ley de la materia."

"Artículo 41. El Congreso no puede abrir sesiones ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los diputados que asistan los días señalados por la ley deberán compeler a los ausentes para que concurren, apercibiéndolos de las penas que la misma ley establezca y, en su caso, llamarán a los respectivos suplentes, a fin de que desem-



Ahora bien, el artículo 46 de la Constitución Local, en cuanto al derecho a presentar iniciativas de ley, establece que el mismo corresponde a diferentes sujetos, entre ellos, a los diputados integrantes del Congreso Estatal;⁴⁶ asimismo, el artículo 48 de la Constitución Local establece que todo proyecto de decreto, así como los asuntos en que deba recaer resolución del Congreso, se tramitarán conforme a lo establecido en su ley orgánica y disposiciones reglamentarias.

Así pues, de manera específica el procedimiento legislativo ordinario se encuentra regulado en el título cuarto, "Del Funcionamiento del Congreso", del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, a partir del cual, de manera de manera general, se desprenden las siguientes bases:

1) Iniciativas: El derecho de presentar iniciativas de ley corresponde a diferentes sujetos, entre ellos, a los diputados integrantes del Congreso Estatal.

2) Dictámenes: Una vez recibida la iniciativa, deberá ser turnada a la comisión que corresponda para su estudio y elaboración de dictamen.⁴⁷

peñen las funciones de los propietarios mientras se presentan éstos, o bien, los sustituyan en forma definitiva conforme a la ley."

⁴⁶ "Artículo 46. La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:

"I. A los diputados;

"II. Al gobernador;

"III. Al Tribunal Superior de Justicia;

"IV. A los Ayuntamientos;

"V. A los habitantes del Estado en los términos que establezca la ley, y

"VI. A los titulares de los órganos públicos autónomos."

⁴⁷ "Artículo 114. Todas las iniciativas de ley o decreto que se presenten al Congreso se sujetarán a las reglas siguientes:

"I. Se presentarán por escrito dirigido al presidente del Congreso, con el nombre y firma de su autor o autores;

"II. Se incluirá en el orden del día de la sesión que corresponda para darle primera lectura, una vez llevado a cabo su registro por los secretarios;

"III. Al término de la primera lectura se turnará a la comisión que corresponda de no haber inconveniente por el Pleno, y

"IV. En su oportunidad, el dictamen que emita la comisión pasará a segunda lectura para su discusión y aprobación en su caso."

"Artículo 129. Ninguna proposición o proyecto se discutirá sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso del Congreso se califiquen de urgencia o de obvia resolución."



3) Distribución del dictamen respectivo. Todo dictamen de ley o decreto, para ser presentado para discusión y votación de la asamblea, requiere que previamente se haga entrega del mismo a los diputados y las diputadas, por correo electrónico o, impresión.⁴⁸

4) Lecturas de dictámenes: La discusión y aprobación del dictamen ocurrirá en sesión diferente. Aprobado el dictamen se turnará a la mesa directiva y a la Junta de Coordinación y Concertación Política para su publicación en el orden del día de la sesión que corresponda para su lectura.⁴⁹

5) Dispensas: La dispensa de trámites consiste en dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura. Las dispensas pueden ser solicitadas por cualquier diputado y debe ser aprobada por las dos terceras partes de los diputados que estén presentes.⁵⁰

6) Discusiones: Son las expresiones argumentativas de los integrantes del Pleno en la sesión sobre iniciativas, dictámenes o cualquier otro asunto. Presentado aprobado el dictamen por la mayoría y el voto particular o dictamen de la minoría, se leerán todos y se pondrá a discusión.⁵¹

⁴⁸ "Artículo 126. Los dictámenes se entregarán a la Junta de Coordinación y Concertación Política para que ésta ordene a la Secretaría Parlamentaria la remisión por correo electrónico o en su caso la impresión de las copias necesarias que serán entregadas a los diputados, y acuerde con la presidencia de la mesa directiva o la Comisión Permanente; en su caso, la inclusión de su análisis y discusión en el orden del día."

⁴⁹ "Artículo 75. Concluidos los trabajos de la comisión, el responsable de la redacción, lo entregará al presidente de la comisión, para que éste convoque a la sesión de su lectura, justificación y explicación por el autor o autores.

"Los legisladores que no hubieran estado presentes en la sesión de comisión, podrán adherirse mediante su firma al dictamen o resolución correspondiente, sin que este acto justifique su inasistencia.

"La discusión y aprobación del dictamen ocurrirá en sesión diferente."

"Artículo 85. Aprobado el dictamen, el presidente de la comisión lo turnará al presidente de la mesa directiva y a la Junta de Coordinación y Concertación Política en un plazo que no excederá de tres días hábiles, para que, de ser procedente, se publique y enliste en el orden del día de la sesión que corresponda, a efecto de ordenar la lectura en los términos de este ordenamiento."

⁵⁰ "Artículo 130. En los casos de urgencia y obvia resolución, calificada por el voto de las dos terceras partes de los diputados que estén presentes, se podrá, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura."

⁵¹ "Artículo 132. Cuando se presente dictamen aprobado por la mayoría de la comisión y el voto particular o el dictamen de la minoría, se leerán todos, y se pondrán a discusión siguiéndose las



7) Modificaciones: En la discusión en lo particular de un proyecto, pueden presentarse otro u otros artículos para sustituir al que se encuentra en discusión, o bien para modificar, adicionar o suprimir alguna de sus partes. Si el Pleno acepta las modificaciones en los puntos en que se haya impugnado, se harán constar en los documentos respectivos.⁵²

8) Votaciones: Las decisiones del Congreso se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes salvo disposición contraria establecida en la Constitución Política del Estado u otros ordenamientos.⁵³

9) Minutas: Documentos que contienen el texto de las resoluciones aprobadas por el Congreso, con el fin de que puedan ser publicadas en el Periódico Oficial, las cuales son generadas por la comisión dictaminadora y votadas de manera nominal.

C) Desarrollo del procedimiento legislativo del Decreto Doscientos Quince.

reglas de la fracción IV del artículo que antecede, salvo que el Pleno acuerde por mayoría de los presentes hacer justificada dispensa del trámite de su lectura.

"Para hablar en contra se dará la preferencia al autor del voto en particular."

⁵² "Artículo 131. Las discusiones se regirán por las reglas siguientes:

"I. Tratándose de actas:

"a. Si un diputado las impugnare, uno de los secretarios de la mesa directiva expondrá las razones por las que se hayan redactado de esa manera;

"b. Enseguida, podrá hacer uso de la palabra el que hizo la impugnación y en el mismo sentido otro diputado por una sola vez;

"c. En "pro" podrá hablar también por una vez otro diputado;

"d. Los secretarios podrán hacer uso de la palabra las veces que sean necesarias para dar las explicaciones correspondientes.

"e. Acto continuo, se preguntará al Pleno si se modifica el acta en los puntos en que se haya impugnado.

"f. Si fueren varias y por distintas causas las impugnaciones, se observará respecto de cada una de ellas, lo prevenido en los incisos anteriores a cuyo efecto el presidente les irá concediendo la palabra a medida que se vaya resolviendo sobre cada impugnación.

"g. Si las resoluciones que emita el Pleno fueren aprobatorias, se harán constar desde luego las adiciones o modificaciones en los documentos respectivos."

⁵³ "Artículo 156. Todas las votaciones se resolverán por mayoría de votos, excepto en aquellos casos en que la Constitución, la ley o este reglamento dispongan otra cosa."



I) Iniciativa de reforma: Las Comisiones de Puntos Constitucionales, Electorales y de Igualdad de Género y contra Trata de Personas del Congreso del Estado de Tlaxcala, recibieron para su estudio y dictaminen, la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala –entre otros ordenamientos–, presentado por José Lumbreras García, Magistrado presidente del Tribunal Electoral de Tlaxcala, el catorce de mayo de dos mil veinte.

II) Sesión extraordinaria del Pleno del Congreso anterior a la sesión de aprobación del decreto impugnado: El trece de agosto de dos mil veinte, se celebró la sesión extraordinaria pública electrónica de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Tlaxcala; después de pasar lista de asistencia, estando presentes la mayoría de los diputados, se declaró la existencia de quórum y se dio por iniciada la sesión.

En dicha sesión, encontrándose presentes veintiún diputados de los veinticinco que integran la Legislatura, se procedió a la elección de la mesa directiva que presidiría esa sesión extraordinaria; así pues, se propuso a las diputadas Ma. de Lourdes Montiel Cerón, Mayra Vázquez Velázquez, Zonia Montiel Candaneda y María Ana Bertha Mastranzo Corona, integrantes de la Comisión Permanente, para formar parte de la mesa directiva. La anterior integración fue sometida a votación y aprobada por mayoría de diecinueve votos a favor y cero en contra.

III) Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales: El veinticinco de agosto de dos mil veinte, las comisiones dictaminadoras emitieron en conjunto, el dictamen del proyecto de decreto de reforma de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

IV) Sesión extraordinaria del Pleno del Congreso, en la que se aprobó el decreto impugnado: El veintiséis de agosto de dos mil veinte, una vez pasada la lista de asistencia y solicitado el permiso para ausentarse de cuatro diputados, se señaló que ante la presencia de 21 diputados, es decir de la mayoría de los legisladores integrantes del Congreso Local, existía quórum para dar



inicio a la sesión extraordinaria pública electrónica de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Tlaxcala.⁵⁴

Cabe destacar que en el expediente no obra la convocatoria a la sesión extraordinaria ni constancia alguna que los diputados integrantes del Congreso Estatal que hayan recibido el dictamen de las Comisiones Unidas con la debida anticipación para su discusión; sin embargo, tal como se precisa más adelante, en la sesión se procedió a la lectura de la convocatoria y del dictamen de las Comisiones Unidas, sin que ningún diputado hiciera observación alguna a que no haya tenido conocimiento previo del dictamen referido.

Ahora bien, anunciada la existencia del quórum legal, se desarrollaron los siguientes actos legislativos:

1. Elección de la mesa directiva. Una vez instalada legalmente la sesión extraordinaria, se procedió a la elección de la mesa directiva que presidiría la misma. Atento a lo anterior, se concedió el uso de la palabra al diputado Javier Rafael Ortega Blancas, quien propuso al Pleno la misma mesa directiva que fungió en la sesión extraordinaria de trece de agosto de dos mil veinte, para presidir los trabajos de ésta.

La propuesta **fue sometida a votación de los veintiún diputados hasta ese momento presentes y fue aprobada por una mayoría de quince votos a favor y seis en contra.**

2. Lectura de la convocatoria. Posteriormente, se procedió a dar lectura a la convocatoria expedida por la presidencia de la Comisión Permanente.

Para desahogar el único punto de la misma, se pidió a la diputada Laura Yamili Flores Lozano, en representación de las Comisiones Dictaminadoras, que diera lectura a los dictámenes de mayoría y minoría con proyecto de dictamen.

⁵⁴ A mayor referencia, en los apartados siguientes referentes al estudio, se encuentran las referencias textuales a los actos procesales que tuvieron lugar durante la sesión extraordinaria.



3. Dictamen de mayoría.

a) **Primera lectura.** En seguimiento, la diputada Flores, dio cumplimiento con la primera lectura del dictamen de mayoría presentado por las Comisiones Unidas.

b) **Dispensa de la segunda lectura.** Seguido, la señalada diputada Flores Lozano, solicitó se dispensara el trámite de segunda lectura del dictamen de mayoría y se sometiera a discusión votación y en su caso aprobación; la cual fue aprobada **por mayoría de quince votos a favor y cero en contra.**

c) **Discusión y votación.** Declarado abierto el debate, se sometió a discusión en lo general el dictamen de mayoría y, en atención a que **ninguno de los legisladores hizo uso de la palabra**, se sometió a votación nominal el dictamen con proyecto de decreto, el cual fue aprobado por una **mayoría de dieciséis votos a favor y cero en contra.**

d) **Discusión en lo particular.** Una vez aprobado en lo general, se sometió a discusión en lo particular el dictamen de mayoría con proyecto de decreto y, en vista de que ningún diputado hizo uso de la palabra, se sometió a votación, el cual fue aprobado **por una mayoría de dieciséis votos a favor y cero en contra.**

4. Dictamen de minoría

a) **Primera lectura.** Una vez aprobado el dictamen de la mayoría, se solicitó a la diputada Irma Yordana Garay Loredo, procediera a dar lectura al dictamen de minoría con proyecto de decreto. **Al respecto, la diputada manifestó que no daría lectura a la misma y realizó manifestaciones en torno a la indebida integración de la mesa directiva.**

En atención a las manifestaciones realizadas por la diputada en mención, la presidenta, señaló que:

i) Para el caso de la mesa directiva, que presidía la sesión de mérito, se propuso que fuera la misma mesa que fungió en la sesión extraordinaria de trece de agosto de dos mil veinte, la cual fue aprobada con diecinueve votos a



favor, por lo que se cumplió con las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y

ii) No existía necesidad de cumplir con la discusión y aprobación del dictamen de minoría en tanto que no se dio lectura al mismo.

5. Aprobación de minuta de decreto. En atención a lo anterior, se declaró aprobado el dictamen de mayoría presentado por las Comisiones Unidas y se ordenó la elaboración del decreto y mandar al Ejecutivo del Estado para su sanción y publicación.

6. Publicación. Una vez notificado al gobernador del Estado, el veintisiete de agosto de dos mil veinte, publicó el Decreto 215 por el cual, entre otros, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales –entre otras–.

Dicho lo anterior, cabe retomar las violaciones al proceso de creación del Decreto 215, que hacen valer los accionantes, las cuales serán abordadas a continuación:

- **La mesa directiva no fue integrada con el voto establecido en ley.**

Sostienen que la mesa directiva de la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto de dos mil veinte, fue aprobada por quince legisladores y no por el voto de las dos terceras partes a que se refiere el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, esto es, diecisiete diputados.

Lo anterior imposibilitó tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión, en un contexto de deliberación pública.

Ahora, a partir las constancias que integran el expediente de la presente acción, se tiene lo siguiente:

1. El trece de agosto de dos mil veinte, se celebró una sesión extraordinaria pública electrónica **en la que se aprobaron distintas cuestiones a la que ahora nos ocupa**; y, en principio se eligió la mesa directiva que fungiría como



tal para dicha ocasión, la cual fue aprobada por mayoría de diecinueve votos a favor y cero en contra, quedando instalada con las diputadas siguientes: Ma. de Lourdes Montiel Cerón– presidenta, Mayra Vázquez Velázquez, vicepresidenta, Zonia Montiel Candaneda– primera secretaria y María Ana Bertha Mastranzo Corona– segunda secretaria, integrantes de la Comisión Permanente del Segundo Periodo de Receso del segundo año de ejercicio legal de la Sexagésima Tercera Legislatura.

Sesión extraordinaria de trece de agosto de dos mil veinte

"En uso de la palabra la diputada Luz Vera días dice, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6, 7, 26 fracción I, y 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; 12, 13, 27 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, me permito proponer al Pleno de esta Soberanía, que la ciudadanas diputadas Ma. de Lourdes Montiel Cerón, Mayra Vázquez Velásquez, Zonia Montiel Candaneda y María Ana Bertha Mastranzo Corona, integrantes de la Comisión Permanente del Segundo Periodo de Receso del segundo año de ejercicio legal de esta Sexagésima Tercera Legislatura formen parte, en el orden mencionado, de la mesa directiva como presidenta, vicepresidenta, primera secretaria y segunda secretaria, respectivamente, que habrá de presidir la sesión extraordinaria pública electrónica a desarrollarse este día; y para el caso de la primera y segunda prosecretarias sean sometidos a votación mediante cédula, de conformidad como lo establece el artículo 27, fracción III del Reglamento Interior del Congreso. Posteriormente la **presidenta** dice, se somete a votación la propuesta y se pide a las y a los diputados que estén a favor o en contra se sirvan manifestar su voluntad de manera económica; se cumple la orden y la secretaria informe el resultado de la votación diciendo **diecinueve votos a favor y cero en contra**; acto seguido la presidenta dice, se declara aprobada la propuesta por mayoría de votos."

2. Posteriormente, el **veintiséis de agosto de dos mil veinte**, se llevó a cabo la sesión extraordinaria pública electrónica del Congreso de Tlaxcala, **en la que se aprobó el Decreto 215 impugnado**. De la versión estenográfica de dicha sesión, se desprende que se reunieron los veinticinco diputados que integran la Legislatura actual, y antes de iniciar la sesión, cuatro de ellos pidieron permiso para ausentarse, a decir: Patricia Jaramillo García, **Ma. de Lourdes Montiel Cerón**, Víctor Manuel Báez López y Jesús Rolando Pérez Saavedra,



quedando una mayoría de veintiún diputados, por lo que tuvo quórum para dar inicio a la elección de la mesa directiva.

"**Presidenta** dice, se pide a la secretaria proceda a pasar lista de asistencia de las y los ciudadanos diputados que ase (sic) lista de asistencia e informe con su resultado; **enseguida la diputada** Mayra Vázquez Velázquez, **dice:** diputada Luz Vera Díaz; diputada Michaelle Brito Vázquez; diputado Víctor Castro López; diputado Javier Rafael Ortega Blancas; diputada Mayra Vázquez Velázquez; diputado Jesús Rolando Pérez Saavedra; diputado José Luis Garrido Cruz; diputada Ma. Del Rayo Netzahuatl Ilhuicatzí; diputada María Félix Pluma Flores; diputado José María Méndez Salgado; diputado Ramiro Vivanco Chedraui; diputada Ma. De Lourdes Montiel Cerón; diputado Víctor Manuel Báez López; diputado Miguel Ángel Covarrubias Cervantes; diputada María Ana Bertha Mastranzo Corona; diputada Leticia Hernández Pérez; diputado Omar Milton López Avendaño; diputada Laura Yamili Flores Lozano; diputada Irma Yordana Garay Loredo; diputada Maribel León Cruz; diputada María Isabel Casas Meneses; diputada Luz Guadalupe Mata Lara; diputada Patricia Jaramillo García; diputado Miguel Piedras Díaz; diputada Zonia Montiel Candaneda; ciudadana diputada presidenta **se encuentra presente** la mayoría de las y los diputados que integran la Sexagésima Tercera Legislatura; **presidenta:** para efectos de asistencia a esta sesión las y los **diputados Patricia Jaramillo García, Ma. de Lourdes Montiel Cerón, Víctor Manuel Báez López y Jesús Rolando Pérez Saavedra**, solicitan permiso y la presidencia se los concede ... en vista de que se encuentra presente la mayoría de las y los diputados que integran esta Sexagésima Tercera Legislatura y en virtud de que existe quórum, se declara legalmente instalada esta sesión extraordinaria pública electrónica; para dar cumplimiento a la convocatoria expedida por la presidencia de la Comisión Permanente de la Sexagésima Tercera Legislatura, para celebrar sesión extraordinaria pública electrónica, con fundamento en lo establecido por los artículos 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, y 101 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, ..."

El siguiente acto legislativo, **fue la elección de la mesa directiva**, así, en atención a la petición del diputado Javier Rafael Ortega Blancas, fue **aprobada por mayoría de quince votos a favor y seis en contra, que la mesa directiva que presidiría la sesión, fuera la misma que se fungió en la sesión extraordinaria de trece de agosto de dos mil veinte**, como se tiene a continuación:



"... **se procede a la elección de la mesa directiva que presidirá esta sesión**; se concede el uso de la palabra al diputado Javier Rafael Ortega Blancas. En uso de la palabra el **diputado Javier Rafael Ortega Blancas** dice, con su permiso ciudadana presidenta, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6, 26 fracción I, y **42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado** 12, 13 y 27 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, me permito proponer al Pleno de esta Soberanía que sea la misma mesa directiva que fungió en la sesión extraordinaria pública electrónica de fecha trece de agosto de veinte, la que presida los trabajos de esta sesión extraordinaria pública electrónica, a desarrollarse en esta fecha, **presidente** dice, de la propuesta presentada por el ciudadano diputado Javier Rafael Ortega Blancas, relativa a que sea la misma mesa directiva que fungió en la sesión extraordinaria pública electrónica, de fecha trece de agosto de dos mil veinte la que presida esta sesión extraordinaria pública electrónica, se somete a votación, quienes estén de acuerdo con la propuesta de mérito, sírvase manifestar su voluntad de manera económica; **secretaria**: informe del resultado de la **votación quince votos a favor**; **presidente**: quienes estén por la negativa desaprobación, sírvanse manifestar su voluntad de manera económica; **secretaria**: resultado de la votación **cinco voto**, **presidenta**, pueden repetir la votación compañeros, derivado de que un compañero no ha manifestado su voto; quienes están de acuerdo con la propuesta de mérito, sírvase manifestar su voluntad de manera económica; **secretaria dice**: resultado de la votación **quince** votos a favor; **presidenta**: quienes estén por la negativa desaprobación, sírvanse manifestar su voluntad de manera económica; **secretaria**: se informa el resultado de la votación **seis** votos en contra; **presidenta** dice, **se declara aprobada la propuesta de mérito por mayoría de votos**. En consecuencia, se pide a las y a los diputados integrantes de la mesa directiva ocupen su lugar. **Con fundamento en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, asume la presidencia la diputada Mayra Vásquez Velázquez**, actúan como secretarías las diputadas Sonia Montiel Candaneda y María Ana Bertha Mastranzo Corona; **presidenta** dice se pide a todos los presentes ponerse de pie: ..."

Visto lo anterior, para determinar si en el caso se debe declarar la invalidez del proceso legislativo, en primer lugar, **se debe analizar si efectivamente existió una violación al mismo**, consistente en la indebida integración de la mesa directiva que se desempeñó en la sesión extraordinaria de veintiséis de



agosto de dos mil veinte, y **de actualizarse, si la misma es de potencial invalidante.**

Para ello, es necesario tomar en cuenta tanto las disposiciones legales aplicables al Congreso de Tlaxcala, así como los trabajos del segundo año de la Sexagésima Tercera Legislatura, en particular por lo que hace al segundo periodo de receso de la Comisión Permanente, momento en que tuvieron lugar los actos que se combaten.

Esto pues, el treinta y uno de mayo de dos mil veinte, inició el **segundo periodo de receso**, del segundo año del ejercicio legal de la Sexagésima Tercera Legislatura, el cual concluyó el veintinueve de agosto de dos mil veinte, lo que se desprende del acta de sesión celebrada el veintiocho de mayo de dos mil veinte, en la que se votó y aprobó en el sexto punto del orden del día la integración de la Comisión Permanente para dicho periodo de receso.

Las anotaciones anteriores resultan relevantes, pues en el caso se controvierte la debida integración de la mesa directiva que fungió durante la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto de dos mil veinte, por lo que es importante determinar en qué momento o periodo se debe elegir la mesa directiva, así como sus facultades y con base en ello determinar si la sesión controvertida estuvo debidamente constituida.⁵⁵

Ahora bien, de conformidad con el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, en relación con el artículo 26 del Reglamento Interior del Congreso, **la mesa directiva, bajo la dirección de la Comisión Permanente, será electa por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura** y se integra por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y

⁵⁵ Para el segundo periodo ordinario de sesiones, anterior al periodo de receso en mérito; en sesión extraordinaria de catorce de enero de dos mil veinte, se eligió a los integrantes de la mesa directiva que fungiría durante todo ese periodo ordinario que comprendió del quince de enero de dos mil veinte al treinta de mayo de dos mil veinte, quedando integrando por el diputado Omar Milton López Avendaño, presidente. Diputada, Luz Guadalupe Mata Lara, vicepresidenta. Diputado, Jesús Rolando Pérez Saavedra, primer secretario. Diputado, Javier Rafael Ortega Blancas, segundo secretario. Diputado, Víctor Manuel Báez López, primer prosecretario y diputada, Ma. de Lourdes Montiel Cerón segunda prosecretaria.



dos prosecretarios y **funciona durante todo el periodo ordinario; así como, en sesiones o periodos extraordinarios.**

"Artículo 42. La **Mesa Directiva del Congreso del Estado será electa por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura** y estará integrada por un presidente, el cual tendrá el carácter de presidente del Congreso dentro y fuera del recinto oficial, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios.

"El vicepresidente y los prosecretarios suplirán las faltas o separación momentánea del presidente de la mesa directiva y de los secretarios respectivamente. Cuando la ausencia del presidente o de alguno de los secretarios sea definitiva se elegirá uno nuevo.

"La mesa directiva funcionará durante todo el periodo ordinario; así como, en sesiones o periodos extraordinarios."

"Artículo 26. Bajo la dirección de la Comisión Permanente se elegirá la **mesa directiva que presidirá la sesión extraordinaria o el periodo ordinario o extraordinario de sesiones a los cuales convoque."**

Conforme a lo anterior, se tiene que la mesa directiva se debe elegir en tres momentos: (i) al inicio de cada periodo ordinario de sesiones; (ii) al inicio de cada periodo extraordinario de sesiones; o (iii) **en cada sesión extraordinaria.**

Así pues, la mesa directiva que se elige para el periodo ordinario, fungirá durante todo ese periodo como tal y lo mismo sucede en el caso de la mesa directiva que se elija para todo el periodo extraordinario de sesiones. Sin embargo, **para cada sesión extraordinaria, se debe elegir la mesa que presidirá esa sesión en particular.**

Esto quiere decir, que durante un año legislativo se tendrá integración de mesa para los periodos ordinarios, integración de mesa para los periodos extraordinarios y **tantas integraciones de mesas directivas, como sesiones extraordinarias se celebren.**



Sin que de la legislación aplicable, se pueda desprender que exista la figura o algún tipo de **"prórroga de mesa directiva" entre sesiones extraordinarias**; lo que no quiere decir que exista algún impedimento para que se integren por los mismos diputados, siempre que se cumpla con el requisito de ley, esto es: que deben ser elegidos por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, es decir, más de dieciséis legisladores, atendiendo a que la composición del Congreso de Tlaxcala, es de veinticinco diputados.

Lo expuesto, permite sostener que en el caso, **la mesa directiva que presidió la sesión extraordinaria pública electrónica, de veintiséis de agosto de dos mil veinte, no fue legalmente instalada**, esto pues **fue aprobada únicamente por quince diputados, lo que no corresponde a las dos terceras partes que la ley establece**, pues si la totalidad del Congreso la integran veinticinco diputados, en el caso no se cumplió con mayoría calificada que la ley ordena.

Sin que sea obstáculo a la conclusión anterior, el hecho de que la integración de la mesa directiva que presidió la sesión de mérito, haya sido la misma que fungió como tal en la sesión anterior de trece de agosto, sesión en la que sí fue aprobada por más de las dos terceras partes del Congreso Local, tal y como lo expresa el Congreso al rendir su informe, y la presidenta de la mesa directiva de esa sesión tildada de ilegal. Lo anterior, pues como se explicó, no existe una prórroga de facultades cuando se elige ese órgano para sesiones extraordinarias, con independencia de que sean los mismos legisladores, anotación distinta si se tratase de una mesa directiva que se instala para todo un periodo, ya sea ordinario o extraordinario, lo que no aconteció en el caso particular. Lo que fue ignorado por la mayoría de los diputados presentes en la sesión extraordinaria analizada, **aun cuando existió cuestionamiento expreso de una de las legisladoras** y la afirmación de que se retiraban del recinto sin poder participar de la discusión:

"... en uso de la palabra la **diputada Irma Giordana Garay Loredo** dice, en agosto de dos mil dieciocho juramos cumplir la Constitución Local ... parte de **las ilegalidades e irregularidades que se están cometiendo en este momento al formar una mesa con sólo quince diputados siendo según el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, la formación legal con las dos terceras partes de los integrantes de esta Legislatura** e invocando el



artículo 27 fracción III del reglamento que menciona explícitamente que la mesa se conformará con diecisiete diputados de los veinticinco integrantes, no más mentiras compañeros, **nos retiramos de esta sesión** con la frente en alto, diciéndole al pueblo Tlaxcala que nuestra tribuna no estará aquí sino en cada uno de los sesenta Municipios que comprenden nuestro Estado. Por último, les digo que el pueblo de Tlaxcala no es ingenuo, el pueblo de Tlaxcala es noble, consciente, guerrero y sobre todo tiene memoria; **presidenta** El artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo establece que para la **elección** de la mesa directiva tendrá que ser por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura; esta disposición se aplica también para los casos en que se tenga que elegir algún integrante de la mesa directiva, como ha sucedido en esta Legislatura. Para el caso de la mesa directiva que preside la sesión extraordinaria de este día, se propuso que fuera la misma mesa que fungió en la sesión extraordinaria de fecha trece de agosto de 2020, en esa sesión dicha mesa fue integrada por las diputadas que integran la Comisión Permanente, siendo votada por 19 votos a favor para que formarán parte de la mesa directiva, como presidenta, vicepresidenta, primera secretaria y segunda secretaria; por lo que se procedió a la elección de las dos pro secretarías resultando electos los diputados José María Méndez Salgado y Maribel León Cruz con 21 votos a favor. Lo anterior puede evidenciar que la elección de la mesa directiva que fungió en la sesión del pasado trece de agosto del año en curso, fue conforme a lo que establece el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, es decir se cumplió con las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura."

Así pues, **una vez establecido que, en el caso, sí se actualiza una violación al proceso legislativo, por lo que hace a la ilegal instalación de la mesa directiva**, se debe determinar si la misma resulta invalidante.

Conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso Local, se tiene que la mesa directiva como órgano, así como a cada uno de sus miembros, tienen las atribuciones siguientes:

"Artículo 45. **La mesa directiva tiene las atribuciones siguientes:**

"I. Conducir las sesiones del Congreso del Estado y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno;



"II. Garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en esta ley;

"III. Interpretar las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la conducción de la sesión;

"IV. Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al programa legislativo establecido;

"V. Determinar durante las sesiones las formas que puedan adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios;

"VI. Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación, y

"VII. Las demás que le atribuyen esta ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos del Pleno."

"Artículo 48. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva, las siguientes:

"I. Representar legalmente al Congreso del Estado;

"II. Presidir las sesiones del Pleno;

"III. Disponer lo necesario para que los diputados, así como el público asistente a sesiones guarden el orden;

"IV. Citar, abrir, prorrogar, suspender, declarar en receso y levantar las sesiones;

"V. Someter a discusión los asuntos previstos para la sesión, en el orden cronológico establecido, salvo acuerdo en contrario de la Asamblea;



"VI. Dirigir los debates y conceder la palabra a los diputados conforme haya sido solicitada, en los términos de esta ley;

"VII. Firmar las leyes, decretos y acuerdos que se expidan al terminar la sesión correspondiente, independientemente del sentido en que haya emitido su voto;

"VIII. Dar trámite a los asuntos del orden del día y dictar los acuerdos correspondientes;

"IX. Informar sobre la justificación de las faltas de asistencia de los diputados a las sesiones;

"X. Exhortar a los diputados que falten a las sesiones, para que ocurran a las siguientes y notificarles, en su caso, la sanción a que se hayan hecho acreedores;

"XI. Exigir a los diputados se pronuncien en algún sentido durante las votaciones;

"XII. Solicitar la intervención de las autoridades competentes en el caso de comisión de delitos o faltas graves;

"...

"XVIII. Firmar, conjuntamente con los secretarios, las actas de las sesiones cuando hayan sido aprobadas, independientemente del sentido de la emisión de su voto;

"XIX. Calificar las ausencias de los diputados; ..."

"Artículo 49. El presidente de la mesa directiva, en sus resoluciones, se subordinará al voto del Pleno, las mismas podrán ser reclamadas por cualquier diputado, tomándose la votación por mayoría simple de votos."

"Artículo 50. Son atribuciones de los secretarios:



"I. Llevar el control de asistencia de los diputados, y dar cuenta al presidente de la mesa directiva de los ausentes;

"II. Firmar las leyes, decretos y acuerdos que expida el Congreso del Estado independientemente del sentido en que haya emitido su voto;

"III. Firmar las actas de las sesiones correspondientes, así como las actas que contengan las versiones estenográficas;

"IV. Revisar la debida impresión en el diario de los debates de los documentos a que se hace referencia las fracciones II y III de este artículo;

"V. Vigilar y ordenar los trabajos de la Secretaría Parlamentaria;

"VI. Dar cuenta al Pleno del Congreso del Estado, por instrucciones de la presidencia, de todos los asuntos que se deban presentar a sesión de acuerdo al orden del día establecido en la convocatoria respectiva;

"VII. Recibir las votaciones en las sesiones;

"VIII. Controlar el funcionamiento de las comisiones ordinarias del Congreso del Estado;

"IX. Auxiliar al presidente de la mesa directiva en los debates de las sesiones;

"X. Supervisar el funcionamiento de apoyo legislativo y parlamentario de la Secretaría Parlamentaria, y

"XI. Las demás que les encomiende esta ley, su reglamento, el presidente de la mesa directiva o el Pleno."

Conforme a las atribuciones de los miembros de la mesa directiva, en particular por lo que hace a las funciones del presidente y secretario, se tiene que sus principales funciones son las **de conducir las sesiones y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones**, en el caso del



presidente, y en el caso del Secretario, **ser el encargado de dar fe de todos los actos que se suscitan durante las sesiones del Congreso**, empezando por tomar asistencia, vigilar las votaciones, auxiliar en los debates y firmar todas y cada una de las actas.

Conforme a ello, la consecuencia de la indebida instalación de una la mesa directiva, es que no se tenga certeza de ninguno de los actos jurídicos que hayan tenido lugar durante esa sesión, por lo que no se puede asegurar que se hayan respetado las bases fundamentales del proceso parlamentario, y sin las cuales, atendiendo a los criterios de este Tribunal Pleno, se considera vulnerada la Norma Fundamental.

Esto es, ante la ilegalidad de la mesa directiva que fungió en la sesión extraordinaria referida, **no se puede tener convicción** de que en el caso se hayan respetado 1) el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad; 2) que el procedimiento deliberativo haya culminado con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas y, 3) que la deliberación parlamentaria y las votaciones hayan sido públicas.

Por tanto, en el caso, se concluye que sí existió una violación al proceso legislativo, y que la misma culminó en que no se tenga certeza de que se hayan satisfecho los principios de legalidad y de democracia deliberativa. De ahí, se estima que la ilegal instalación de la mesa directiva resulta en el caso particular una violación con potencial invalidante.

Atento a lo anterior, se estima **fundada la violación hecha valer y, por tanto, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto 215.**

Al haber resultado fundados los argumentos señalados y, habiendo tenido como consecuencia la invalidez total de las porciones normativas impugnadas, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos aducidos por los accionantes tanto en el proceso legislativo llevado a cabo para la aprobación del decreto impugnado, como de los restantes temas hechos valer respecto de la inconstitucionalidad de los diversos preceptos reformados mediante el decreto aludido; pues en nada variaría la conclusión alcanzada, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro: "ACCIÓN DE IN-



CONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.⁵⁶

NOVENO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 45,⁵⁷ en relación con el 73, de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte considera que, al advertirse violaciones en el procedimiento legislativo, debe declararse la inconstitucionalidad en su totalidad del Decreto Número 215 por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala, publicado el veintisiete de agosto de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de esa entidad.

En consecuencia, dado que este Decreto Número Doscientos Quince reformó, adicionó y derogó artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala 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 Tlaxcala deberá regirse por las normas que estaban vigentes previo al referido decreto invalidado.⁵⁸

⁵⁶ "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.". (J); Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, P./J. 37/2004.

⁵⁷ "**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."

⁵⁸ Es aplicable la jurisprudencia P./J. 86/2007, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA



Finalmente, esta declaratoria de inconstitucionalidad surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente sentencia al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto No. 215 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de agosto de dos mil veinte, de conformidad con el considerando octavo de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Tlaxcala, dando lugar a la reviviscencia de las normas de la Ley de Instituciones

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 restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda', lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXVI, diciembre de 2007, P./J. 86/2007, página 778, registro digital: 170878).



y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, previas a la expedición del referido Decreto No. 215, tal como se precisa en el considerando noveno de esta determinación.

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

Notifíquese; haciéndolo por medios electrónicos y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a la precisión de los temas diversos abordados en la ejecutoria.

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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Violaciones al proceso de creación del decreto", consistente en declarar la invalidez del Decreto No. 215 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y se reforman diversas disposiciones



de la Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de agosto de dos mil veinte. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutive tercero:

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, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en: 1) ordenar la reviviscencia de las normas de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, previas a la expedición del decreto impugnado y 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutive:

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 séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución General de la República", consistente en declarar infundado el concepto de invalidez dirigido a demostrar una violación a la veda electoral por parte del Decreto No. 215 por el que se reforman, adicionan y de-



rogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de agosto de dos mil veinte.

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 14 de julio de 2021.

Las tesis de rubros: "DERECHO A SER VOTADO. LOS REQUISITOS PARA SER REGISTRADO COMO CANDIDATO A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR SÓLO PUEDEN SER LOS DERIVADOS DIRECTAMENTE DE LOS DIVERSOS DE ELEGIBILIDAD." y "DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con las claves P./J. 13/2012 (10a.) y P./J. 11/2012 (10a.) en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro X, Tomo 1, julio de 2012, página 241, con números de registro digital: 2001101 y 2001102, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 92/99 citada en esta sentencia, aparece 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 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 30 de agosto de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 265/2020 y sus acumuladas 266/2020, 267/2020 y 268/2020.

En sesión celebrada el treinta de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 265/2020 y sus acumuladas 266/2020, 267/2020 y 268/2020, promovidas, respectivamente, por diputados integrantes de la Sexagésima



Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala y los Partidos del Trabajo, Impacto Social y Movimiento Ciudadano, en contra del Decreto Número 215, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la Ley de Partidos Políticos, todas para el referido Estado.

En la sentencia, después de declarar infundado el concepto de invalidez planteado por los promoventes en relación con la violación a la veda electoral prevista en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, se declara fundado uno de los argumentos que hicieron valer respecto del procedimiento legislativo que derivó en la expedición del citado decreto, consistente en la indebida integración de la mesa directiva que se desempeñó en la sesión extraordinaria de 26 de agosto de 2020, en que se aprobó el dictamen correspondiente y, por consiguiente, se declara la invalidez del decreto en su totalidad.

Al efecto, se cita el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en relación con el artículo 26 del Reglamento Interior del Congreso, ambos del Estado de Tlaxcala, que establecen que la mesa directiva, bajo la dirección de la Comisión Permanente, será electa por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Local; estará integrada por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios; y funcionará durante todo el periodo ordinario, así como en sesiones o periodos extraordinarios.

Conforme a lo anterior, se afirma que debe elegirse mesa directiva en tres momentos, a saber, al inicio de cada periodo ordinario de sesiones, al inicio de cada periodo extraordinario de sesiones o en cada sesión extraordinaria y que, de la legislación aplicable, no se puede desprender la existencia de alguna especie de "prórroga de mesa directiva" entre sesiones extraordinarias; aclarándose que lo anterior no implica que no pueda integrarse por los mismos diputados, siempre que se cumpla con el requisito de ley, esto es, que sean electos por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, es decir, más de dieciséis legisladores, atendiendo a que éste se compone de veinticinco diputados.

De este modo, se concluye que la mesa directiva que presidió la sesión extraordinaria de 26 de agosto de 2020 no fue legalmente instalada, al haber sido aprobada sólo por quince diputados; sin que sea obstáculo que la integración de la mesa directiva que presidió la sesión de mérito haya sido la misma



que fungió como tal en una sesión anterior de 13 de agosto, en la que sí fue aprobada por más de las dos terceras partes de la Legislatura, ya que, como se indicó, no existe prórroga de facultades cuando se elige ese órgano para sesiones extraordinarias; lo que pasó por alto la mayoría de los diputados presentes en la sesión, aun cuando existió cuestionamiento expreso por parte de una de las legisladoras que, ante tal situación, señaló que la minoría se retiraba del recinto, sin participar en la discusión.

Una vez definido que se actualizó una violación, se determina que ésta resulta invalidante, pues, dadas las funciones que se encomiendan a la mesa directiva, en particular, al presidente y secretario, para conducir las sesiones y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones, así como para dar fe de todos los actos que se suscitan en aquéllas, como tomar asistencia, vigilar las votaciones, auxiliar en los debates y firmar las actas, la consecuencia de que no se haya instalado debidamente es que no se tenga certeza de ninguno de los actos que hayan tenido lugar en la referida sesión, por lo que no puede asegurarse que se haya respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas, en condiciones de libertad e igualdad; que el procedimiento deliberativo haya culminado con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y que la deliberación parlamentaria y votaciones hayan sido públicas.

Pues bien, no coincido con la invalidez del Decreto Número 215, que se declara en la sentencia, ya que, si bien es cierto que la mesa directiva no fue instalada debidamente, al no haber sido electa por una mayoría calificada de los diputados que integran la Legislatura Local, no por ello puede decirse que no existe certeza sobre lo acontecido en la sesión extraordinaria en que fungió con tal carácter, al tratarse de un órgano que, de acuerdo con el artículo 31, párrafo penúltimo, de la Constitución Estatal,¹ conduce las sesiones del Pleno y vela por el funcionamiento del Congreso, cuyas resoluciones, en última instancia, están subordinadas al voto de aquél; sin que se tenga conocimiento de que algún diputado haya objetado el contenido del acta o la versión estenográfica de dicha sesión.

En este sentido, contrario a lo afirmado en la sentencia, existe forma de verificar el cumplimiento de los estándares que el Pleno ha establecido para evaluar la

¹ "Artículo 31. ..."

"Para conducir las sesiones del Pleno y velar por el funcionamiento del Congreso, se elegirá una mesa directiva por el voto de las dos terceras partes de los diputados, que se integrará por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios en términos de la ley correspondiente."



observancia de los principios de legalidad y democracia deliberativa en el desarrollo del procedimiento legislativo, atendiendo, principalmente, a la versión estenográfica de la sesión extraordinaria de 26 de agosto de 2020, en que se aprobó el dictamen relativo al decreto impugnado.

En efecto, del análisis integral de la versión estenográfica, se desprende que: la sesión inició con los 25 diputados que integran el Congreso; pidieron permiso para ausentarse 4 de ellos, con lo cual quedaron 21; durante la lectura del dictamen de mayoría, se rompió el quórum (lo que presupone que faltaba más de la mitad del número total de diputados)² y tuvo que suspenderse la sesión, la cual, posteriormente, se reanudó (lo que presupone la existencia del quórum legal), continuando con la lectura del dictamen; se aprobó la solicitud de dispensa de segunda lectura por 15 votos a favor y cero en contra (lo que presupone que 6 diputados no estaban presentes al momento de la votación); se sometió a discusión y votación en lo general, aprobándose por 16 votos a favor y cero en contra (lo que presupone que 5 diputados no se encontraban presentes al momento de la votación); se sometió a discusión y votación en lo particular, aprobándose por el mismo número de votos que en lo general; se ordenó dar lectura al dictamen de minoría, para lo cual se llamó a una de las diputadas que lo elaboró, quien se rehusó a hacerlo, cuestionando la elección de la mesa directiva y manifestando que la minoría se retiraba del recinto, por lo que el referido dictamen ya no fue sometido a discusión y votación.

Por otro lado, pese a que no se dio lectura al dictamen de minoría junto con el de mayoría, en términos del artículo 132 del Reglamento Interior del Congreso Local;³ se ordenó posteriormente su lectura, a efecto de someterlo a discusión y votación, conforme a la fracción IV del artículo 131 del citado ordenamiento,⁴ sin que la minoría quisiera hacerlo y, por tanto, sostenerlo; de

² **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**

"Artículo 41. El Congreso no puede abrir sesiones ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los diputados que asistan los días señalados por la ley deberán compeler a los ausentes para que concurren, apercibiéndolos de las penas que la misma ley establezca y, en su caso, llamarán a los respectivos suplentes, a fin de que desempeñen las funciones de los propietarios mientras se presentan éstos, o bien, los substituyan en forma definitiva conforme a la ley."

³ **"Artículo 132. Cuando se presente dictamen aprobado por la mayoría de la comisión y el voto particular o el dictamen de la minoría, se leerán todos, y se pondrán a discusión siguiéndose las reglas de la fracción IV del artículo que antecede, salvo que el Pleno acuerde por mayoría de los presentes hacer justificada dispensa del trámite de su lectura.**

"Para hablar en contra se dará la preferencia al autor del voto en particular."

⁴ **"Artículo 131. ...**



ahí que no pueda considerarse que no se respetaron los derechos de la minoría parlamentaria, pues, tanto en la discusión del dictamen de mayoría, como respecto del dictamen que emitieron en contra de este último, se dio oportunidad de participar en el debate para que expresaran su punto de vista, lo cual se negaron a ejercer, por inconformarse, desde un inicio, con la elección de la mesa directiva.

Las razones expuestas llevan a concluir que, en la emisión del Decreto Número 215, no existieron violaciones al procedimiento legislativo que impacten en la calidad democrática de la decisión finalmente adoptada por el Congreso del Estado de Tlaxcala; debiendo, en consecuencia, haberse reconocido su validez y entrar al estudio de los planteamientos hechos por los accionantes respecto de diversas disposiciones de la Ley Estatal de Instituciones y Procedimientos Electorales, modificadas en virtud del mencionado decreto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 265/2020 y sus acumuladas 266/2020, 267/2020 y 268/2020.

En la sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el treinta de noviembre de dos mil veinte se resolvió la acción de inconstitucionalidad 265/2020 y sus acumuladas 266/2020, 267/2020 y 268/2020, en la que se determinó declarar la invalidez del Decreto No. 215 por el que se re-

IV. En la discusión de segunda lectura de los dictámenes de proyectos de leyes o decretos y en el caso de discusión de los acuerdos, se observará lo siguiente:

"a. Si constare de varios artículos, se pondrán a discusión primero en lo general; en ella podrán hablar tres diputados en 'pro' y tres en 'contra';

"b. Enseguida se preguntará si está suficientemente discutido;

"c. Si se decide que no lo está, se continuará bajo las mismas bases establecidas anteriormente, y se hará por segunda y última vez la pregunta indicada;

"d. Si aún se resolviere por la negativa, podrán hablar dos diputados en 'pro' y dos en 'contra' por una sola vez, con lo que se tendrá el proyecto suficientemente discutido en lo general;

"e. Hecha esta declaración se pondrán a discusión desde luego los artículos en lo particular, observándose las mismas prevenciones anteriores, y

"f. Si el proyecto sólo constare de un artículo, se pondrá a discusión, sujetándose a lo dispuesto en los incisos anteriores en lo conducente."



forman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala.

La razón para invalidar dicho decreto se sustentó en el hecho de que la elección de la mesa directiva que presidió los trabajos parlamentarios correspondientes a la sesión extraordinaria del Congreso de Tlaxcala celebrada el veintiséis de agosto de dos mil veinte no cumplió con la votación calificada de las dos terceras partes de los miembros de ese órgano legislativo, pues sólo votaron a favor de su integración quince de los veinticinco integrantes del Congreso Local.

De acuerdo con el criterio mayoritario, la indebida integración de la mesa directiva constituye una violación al proceso legislativo con potencial invalidante, pues ello trajo como consecuencia que no se tuviera certeza de los actos que tuvieron lugar en esa sesión, dando lugar que no se pueda asegurar que se hayan respetado las bases fundamentales del proceso parlamentario, esto es, 1) el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad; 2) que el procedimiento deliberativo haya culminado con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas y, 3) que la deliberación parlamentaria y las votaciones hayan sido públicas.

Respetuosamente, discrepo del criterio de la mayoría, en tanto que estimo que no existió la violación al proceso legislativo que se señala en la sentencia, toda vez que la elección de la referida mesa directiva sí satisfizo la votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura que se señala en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

Al respecto, debe considerarse que al inicio de la sesión extraordinaria del Congreso Local celebrada el veintiséis de agosto de dos mil veinte, el diputado Javier Rafael Ortega Blancas propuso someter al Pleno que fuera la misma mesa directiva que fungió como tal en la sesión extraordinaria que tuvo lugar el trece de agosto de dos mil veinte, quien presidiera los trabajos de la sesión del veintiséis de agosto, la cual había sido electa por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado de Tlaxcala. Dicha propuesta recibió una votación de quince votos a favor y seis votos en contra, por lo que se declaró aprobada por mayoría.

Como puede apreciarse, lo que se sometió a votación del Congreso Local no fue la elección de una nueva mesa directiva, sino una propuesta de un legislador



la cual recibió una votación mayoritaria a favor, por lo que dicha decisión resulta válida a la luz de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Tlaxcala, donde se dispone que las decisiones de dicho órgano legislativo se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes.

Por otra parte, me parece que la decisión mayoritaria del Pleno de este Tribunal dejó de considerar que el defecto en la elección de la mesa directiva que presidió los trabajos de la sesión extraordinaria del veintiséis de agosto de dos mil veinte no podía ser objeto de análisis por este Tribunal Pleno, dado que tal cuestión se vincula con la incompetencia de origen de la referida mesa directiva, esto es, con la infracción a las normas que regulan la designación de una autoridad y que deriva en su desconocimiento por carecer de legitimidad, lo cual es una cuestión que desborda el análisis sobre la competencia del órgano que se refiere a los límites en los cuales éste puede actuar frente a terceros, que es lo que protege el artículo 16 de la Constitución Federal.

Finalmente, discrepo del criterio mayoritario, en tanto que no advierto la existencia de un nexo causal entre la forma en que se eligió a la mesa directiva que presidió los trabajos de la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto de dos mil veinte, con una disminución o afectación a la calidad democrática del debate parlamentario, en tanto que no existe evidencia de que dicho órgano de dirección haya impedido a alguna de las fuerzas políticas representadas en el Congreso Local manifestarse en torno al decreto que fue impugnado, o bien, que por esa causa se hayan dejado de respetar las reglas de votación establecidas o impedido la publicidad del debate parlamentario.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 265/2020 y sus acumuladas 266/2020, 267/2020 y 268/2020, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el treinta de noviembre de dos mil veinte.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, por una mayoría de ocho votos, se declaró la invalidez del Decreto Doscientos Quince, que adiciona, reforma y deroga diversas disposiciones electorales del Estado de Tlaxcala, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de agosto de dos mil veinte.



Lo anterior, al actualizarse violaciones al procedimiento legislativo con carácter invalidante, relacionadas con la indebida integración de la mesa directiva que se desempeñó en la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto de dos mil veinte.

Al respecto se señaló que conforme al artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tlaxcala, en relación con el 26 del Reglamento Interior del Congreso, la mesa directiva, bajo la dirección de la Comisión Permanente, será electa por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura y funciona durante todo el periodo ordinario, así como en sesiones o periodos extraordinarios. Conforme a lo anterior, la mesa directiva se debe elegir en tres momentos: el primero, al inicio de cada periodo ordinario de sesiones; segundo, al inicio de cada periodo extraordinario de sesiones; o tercero, en cada sesión extraordinaria.

Con base en ello, se determinó que durante un año legislativo se tendría integración de mesa directiva para los periodos ordinarios, integración de mesa directiva para los extraordinarios y tantas integraciones de mesas directivas como sesiones extraordinarias se celebraran. Así, en el caso de la mesa directiva que presidió la sesión extraordinaria pública electrónica de veintiséis de agosto de dos mil veinte, se estimó que no fue legalmente instalada, ya que se aprobó únicamente por quince diputados, lo que no correspondía a las dos terceras partes de los integrantes del Congreso que la ley establece, pues la totalidad del Congreso la integran veinticinco diputados.

Finalmente, se consideró que dicha violación sí resulta invalidante, en tanto la consecuencia de la indebida instalación de una mesa directiva es la falta de certeza de los actos jurídicos que hayan tenido lugar durante esa sesión, por lo que no se podía asegurar que se hubieran respetado las bases fundamentales del proceso parlamentario. Por tanto, el Pleno concluyó que sí existió esa violación y que provocó la nulidad de todo el proceso legislativo.

Si bien compartí la invalidez decretada, en mi opinión, las causas de invalidez propuestas en el proyecto original, debían estudiarse de manera armónica, al estar estrechamente relacionadas.

En efecto, la invalidez del decreto impugnado ante violación al proceso legislativo, derivada de la indebida integración de la mesa directiva que se desempeñó en la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto de dos mil veinte, se encuentra relacionada con las diversas violaciones que también fueron advertidas en la propuesta original, puesto que todas se suscitaron en la referida sesión extraordinaria.



Estas diversas violaciones se advierten de la versión estenográfica de la sesión en cita, consistentes en que durante la lectura del dictamen se rompió el quórum de la sesión y tuvo que suspenderse y, posteriormente, fue reanudado, sin que se hiciera referencia a la hora en que suspendió, tampoco a la que reanudó, ni existió certeza del número de legisladores que abandonaron la sesión, tampoco del quórum con el que se reanudó; así como que la representante de la minoría decidió no darle lectura al dictamen de minoría, lo que impidió que se abriera a debate.

De esta manera, en mi opinión, el análisis de las tres violaciones advertidas en la sesión extraordinaria, debió realizarse de manera armónica lo cual, además, sustenta con mayor justificación la invalidez decretada, ante el cúmulo de transgresiones suscitadas en el procedimiento legislativo que dio lugar al decreto impugnado.

Aunado a lo anterior, estas violaciones al proceso legislativo del que derivó el decreto impugnado, contravienen el parámetro definido por el Pleno de este Tribunal Constitucional –reiterado en diversos precedentes–,¹ para determinar si dichas violaciones tienen poder invalidatorio por afectar los principios de representación legislativa y de libre discusión de las normas materia del proceso legislativo; parámetro conforme al cual es necesario evaluar el cumplimiento de una serie de estándares, los cuales tienen como objetivo determinar si las irregularidades denunciadas impactan o no en la calidad democrática de la decisión final. Esos estándares son:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates;
2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas;
3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.²

¹ De manera reciente, este parámetro se reiteró en la acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020, fallada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el 8 de diciembre de 2020.

² Los lineamientos de referencia encuentran sustento en la tesis P. L/2008, de rubro y texto: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA



De este parámetro se sigue la ineludible referencia a la calidad democrática de la decisión final en un procedimiento legislativo, es decir, que de la Constitución Federal derivan ciertos principios generales para considerar válido un procedimiento legislativo; lo que deriva en el necesario cumplimiento de ciertos requisitos para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales éstas no pueden considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra nuestro sistema constitucional, es de suma importancia la forma en que son creadas o reformadas, de ahí el peso de las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, pues finalmente aseguran el cumplimiento de los principios democráticos, por virtud de los cuales:

1. Se permite a los legisladores su participación libre, responsable e informada en el estudio, dictamen, discusión y aprobación de las iniciativas de ley o decretos que se someten a su consideración; y,

CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717 y registro digital: 169437.



2. Se da certeza y claridad al procedimiento legislativo, lo que implica que los legisladores tengan un conocimiento razonable de las iniciativas de ley o decretos que estudian y aprueban.

De esta manera, las violaciones al proceso legislativo que dio origen al decreto impugnado, derivadas de la indebida integración de la mesa directiva que se desempeñó en la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto de dos mil veinte, relacionadas con las diversas violaciones que también fueron advertidas y que de igual manera se suscitaron en la referida sesión extraordinaria; son contrarias al referido parámetro, conforme al cual la calidad democrática de la decisión final en el Congreso, no sólo depende de la expresión y defensa de la opinión del legislador en un contexto de deliberación pública, sino que esa participación se base en un conocimiento informado y razonable de los documentos por aprobar.³

Estas razones constituyen las aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

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

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³ Por otra parte, respetuosamente, me aparto de lo sostenido por la Ministra Esquivel Mossa durante la discusión del asunto, puesto que, en mi opinión, en el caso la materia de análisis relativa a la integración de la mesa directiva que se desempeñó en la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto de dos mil veinte, no está relacionada con un tema de competencia de origen en cuanto a la conformación de una autoridad, sino que se trata de una violación al proceso legislativo que dio lugar al decreto declarado inválido.



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 CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN SU REPRESENTACIÓN.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN.

IV. 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.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA IMPUGNADA, DERIVADO DE SU REFORMA (ARTÍCULO 11, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY QUE REGULA LAS CASAS DE EMPEÑO EN EL ESTADO DE SINALOA).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO (DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 143 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL NÚMERO 124 DE DOCE DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y MODIFICACIONES HECHAS A LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE SINALOA A TRAVÉS DEL DECRETO NÚMERO 12, PUBLICADO EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO (MODIFICA-



CIONES HECHAS A LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE SINALOA A TRAVÉS DEL DECRETO NÚMERO 12, PUBLICADO EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL).

VIII. COMERCIO. EVOLUCIÓN DE SU MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL.

IX. CONTRATO DE MUTUO CON GARANTÍA PRENDARIA. NO TIENE INTRÍNSECAMENTE EL CARÁCTER DE ACTO DE COMERCIO, PUES TAL CALIDAD PROVIENE DEL SUJETO QUE LO REALIZA, POR LO QUE TENDRÁ TAL CARÁCTER EL REALIZADO POR LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS O POR LAS CASAS DE EMPEÑO Y, POR TANTO, LA CELEBRACIÓN DE LOS CONTRATOS DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA ESTÁ REGIDA POR LA NORMATIVA EN MATERIA MERCANTIL QUE RESULTE APLICABLE, LA CUAL CORRESPONDE EMITIR AL CONGRESO DE LA UNIÓN.

X. CASAS DE EMPEÑO. SON SUJETOS DE DERECHO MERCANTIL (COMERCIANTES, POR SER ENTES PROFESIONALES EN ESA ACTIVIDAD, LA CUAL REALIZAN CON FINES DE LUCRO) QUE EN FORMA HABITUAL CELEBRAN CON EL PÚBLICO CONTRATOS DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA, LOS CUALES, CONFORME A LA LEGISLACIÓN MERCANTIL, SON ACTOS DE COMERCIO Y, POR TANTO, SU REGULACIÓN ESTÁ ENCOMENDADA AL CONGRESO FEDERAL, CONFORME A LO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XI. CASAS DE EMPEÑO. MIENTRAS QUE LOS CONTRATOS DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA CELEBRADOS DEBEN SER REGULADOS POR LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO LOS MUNICIPIOS CUENTAN CON POTESTADES PARA REGULAR CIERTOS ASPECTOS RELACIONADOS CON TALES ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, COMO LO ES EL OTORGAMIENTO DE PERMISOS PARA SU CONSTRUCCIÓN, LA UTILIZACIÓN DEL SUELO Y LOS IMPUESTOS EN MATERIA INMOBILIARIA.



XII. CASAS DE EMPEÑO. LAS LEGISLACIONES LOCALES TIENEN FACULTADES PARA REGULAR LO ATINENTE PARA EL FUNCIONAMIENTO Y OPERACIÓN DE ESTE TIPO DE NEGOCIACIONES QUE REALIZAN ACTIVIDADES DENTRO DE SU TERRITORIO (VIGENCIA DE PERMISOS Y REVALIDACIONES, REQUISITOS PARA SU OBTENCIÓN, OBLIGACIONES DE LOS PERMISIONARIOS, FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE VIGILANCIA Y SANCIÓN), SIN QUE ELLO AFECTE EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA FEDERACIÓN, TODA VEZ QUE NO SE OCUPA DE ASPECTOS CONFIGURATIVOS DEL ACTO DE COMERCIO (CONTRATO DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA) (ARTÍCULOS 1 A 10; 11, FRACCIONES I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X Y XII; 12 A 26; 27, FRACCIONES I, II, VI, VII, VIII, IX, X, XI Y XII; 31, 32, 33, FRACCIONES I, III, V, VI Y VII; 34, FRACCIONES I, II Y III, Y 35 A 62 DE LA LEY QUE REGULA LAS CASAS DE EMPEÑO EN EL ESTADO DE SINALOA).

XIII. ACTOS DE COMERCIO. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ESTÁN FACULTADAS PARA LEGISLAR SOBRE ASPECTOS RELATIVOS A LA OPERACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DENTRO DE SU CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL, SIN PODER ABARCAR ASPECTOS INTRÍNSECOS A LOS ACTOS QUE REALIZAN LOS COMERCIANTES (CONTRATOS DE MUTUO), TODA VEZ QUE ELLO ESTÁ RESERVADO CONSTITUCIONALMENTE A LAS AUTORIDADES FEDERALES.

XIV. CASAS DE EMPEÑO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE OBLIGA A ESOS SUJETOS A CONTAR CON UN SEGURO PARA PODER REALIZAR UN CONTRATO QUE ES INNATO A SU ACTIVIDAD, ASÍ COMO UN MONTO MÍNIMO DE ESA PÓLIZA, INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE COMERCIO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN XI, DE LA LEY QUE REGULA LAS CASAS DE EMPEÑO EN EL ESTADO DE SINALOA EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 12, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

XV. CASAS DE EMPEÑO. LAS PREVISIONES LEGALES QUE IMPONEN OBLIGACIONES A LOS PERMISIONARIOS DE CASAS DE EMPEÑO QUE TRASCIENDEN Y AFECTAN LO RELATIVO A LOS CONTRATOS DE MUTUO



CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA, INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE COMERCIO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27, FRACCIONES III, IV Y V; 28, 29 Y 30 DE LA LEY QUE REGULA LAS CASAS DE EMPEÑO EN EL ESTADO DE SINALOA).

XVI. CASAS DE EMPEÑO. LAS PREVISIONES LEGALES QUE IMPONEN OBLIGACIONES A LOS PERMISIONARIOS DE CASAS DE EMPEÑO QUE TRASCIENDEN Y AFECTAN LO RELATIVO A LOS CONTRATOS DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA, INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE COMERCIO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 29 Y 30 DE LA LEY QUE REGULA LAS CASAS DE EMPEÑO EN EL ESTADO DE SINALOA).

XVII. CASAS DE EMPEÑO. LA LEGISLACIÓN LOCAL QUE ESTABLECE SANCIONES POR EL INCUMPLIMIENTO DE DEBERES RELACIONADOS CON ASPECTOS QUE INCIDEN EN LA MATERIA PROPIA DEL CONTRATO DE MUTUO CON INTERÉS, EXCEDEN SU ÁMBITO COMPETENCIAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 33, FRACCIONES II Y IV; Y 34, FRACCIONES IV Y V, DE LA LEY QUE REGULA LAS CASAS DE EMPEÑO EN EL ESTADO DE SINALOA EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 12, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

XVIII. CASAS DE EMPEÑO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE SÓLO ESTABLECE EL PLAZO PARA REGULARIZARSE ADMINISTRATIVAMENTE POR QUIENES YA OPERAN A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY QUE REGULA LAS CASAS DE EMPEÑO EN EL ESTADO DE SINALOA CONTENIDA EN EL DECRETO IMPUGNADO, RESULTA CONSTITUCIONAL, AL NO REGULAR LA MATERIA DE COMERCIO (ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 12, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

XIX. CASAS DE EMPEÑO. LAS PREVISIONES LEGALES QUE ESTABLECEN UN IMPUESTO LOCAL CUYA CAUSACIÓN SUCEDE CUANDO UN COMERCIANTE ENAJENA UN BIEN OTORGADO EN GARANTÍA POR NO HABERSE RECUPERADO POR EL PIGNORANTE, NO INVADEN LA FACULTAD DE LA



FEDERACIÓN PARA LEGISLAR EN MATERIA DE COMERCIO (ARTÍCULOS 34 BIS-19, 34 BIS-20, 34 BIS-21, 34 BIS-22 Y 78 BIS-9 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE SINALOA REFORMADOS POR VIRTUD DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO PRIMERO DEL DECRETO NÚMERO 12, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

XX. CONTRIBUCIONES. LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN FACULTADES COINCIDENTES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE AQUÉLLAS EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN VII, Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON EXCEPCIÓN DE LAS EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULOS 34 BIS-19, 34 BIS-20, 34 BIS-21, 34 BIS-22 Y 78 BIS-9 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE SINALOA REFORMADOS POR VIRTUD DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO PRIMERO DEL DECRETO NÚMERO 12, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXI. CONTRIBUCIONES. FACULTADES PROHIBIDAS PARA LOS ESTADOS CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS 34 BIS-19, 34 BIS-20, 34 BIS-21, 34 BIS-22 Y 78 BIS-9 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE SINALOA REFORMADOS POR VIRTUD DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO PRIMERO DEL DECRETO NÚMERO 12, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXII. COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA TRIBUTARIA. CONFORME AL PRINCIPIO DE NO REDUNDANCIA EN MATERIA CONSTITUCIONAL, LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN DETERMINADA MATERIA NO CONLLEVA UNA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA ESTABLECER CONTRIBUCIONES SOBRE CUALQUIER CUESTIÓN PROPIA DE LA MATERIA QUE SE REGULA (ARTÍCULOS 34 BIS-19, 34 BIS-20, 34 BIS-21, 34 BIS-22 Y 78 BIS-9 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE SINALOA REFORMADOS POR VIRTUD DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO PRIMERO DEL DECRETO NÚMERO 12, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).



XXIII. CONTRIBUCIONES. EL HECHO DE QUE EXCLUSIVAMENTE LA FEDERACIÓN PUEDA LEGISLAR SOBRE LA MATERIA DE COMERCIO, NO SIGNIFICA QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO PUEDAN EJERCER SU POTESTAD TRIBUTARIA SOBRE DETERMINADOS SUJETOS U OBJETOS REGLAMENTADOS POR UNA NORMA FEDERAL O GENERAL (ARTÍCULOS 34 BIS-19, 34 BIS-20, 34 BIS-21, 34 BIS-22 Y 78 BIS-9 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE SINALOA REFORMADOS POR VIRTUD DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO PRIMERO DEL DECRETO NÚMERO 12, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXIV. CONTRIBUCIONES. EL ESTADO DE SINALOA CUENTA CON ATRIBUCIONES PARA CREAR UN IMPUESTO LOCAL SOBRE LA DIFERENCIA ENTRE EL AVALÚO GENERADO POR UN BIEN EN PRENDA POR UN CONTRATO DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA, Y EL IMPORTE COBRADO EN LA ENAJENACIÓN DE ESE BIEN, TRAS NO HABERSE CUBIERTO EL IMPORTE DEL CONTRATO PRINCIPAL DE MUTUO CON INTERÉS; EN VIRTUD DE QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUEDEN ESTABLECER CONTRIBUCIONES LOCALES SOBRE ACTOS DE COMERCIO (ARTÍCULOS 34 BIS-19, 34 BIS-20, 34 BIS-21, 34 BIS-22 Y 78 BIS-9 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE SINALOA REFORMADOS POR VIRTUD DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO PRIMERO DEL DECRETO NÚMERO 12, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXV. CASAS DE EMPEÑO. LAS PREVISIONES LEGALES QUE ESTABLECEN UN IMPUESTO LOCAL CUYA CAUSACIÓN SUCEDE CUANDO UN COMERCIANTE ENAJENA UN BIEN OTORGADO EN GARANTÍA POR NO HABERSE RECUPERADO POR EL PIGNORANTE, NO DEVIENE INCONSTITUCIONAL AL EXISTIR COINCIDENCIA ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA (ARTÍCULOS 34 BIS-19, 34 BIS-20, 34 BIS-21, 34 BIS-22 Y 78 BIS-9 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE SINALOA REFORMADOS POR VIRTUD DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO PRIMERO DEL DECRETO NÚMERO 12, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).



XXVI. CASAS DE EMPEÑO. PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN MENSUAL CORRESPONDIENTE A LOS SEIS PRIMEROS MESES SIGUIENTES A LA ENTRADA EN VIGOR DE LAS NORMAS QUE ESTABLECEN EL IMPUESTO LOCAL RESPECTIVO (ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 12, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 11, FRACCIÓN XI; 27, FRACCIONES III, IV Y V; 28, 29, 30, 33, FRACCIONES II Y IV; Y 34, FRACCIONES IV Y V, DE LA LEY QUE REGULA LAS CASAS DE EMPEÑO EN EL ESTADO DE SINALOA, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 12, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2017. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 16 DE JULIO DE 2020. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciséis de julio de dos mil veinte.

VISTOS para resolver los autos de la controversia constitucional 45/2017, y

RESULTANDO:

1. Presentación de la demanda. El nueve de febrero de dos mil diecisiete, el Poder Ejecutivo Federal promovió controversia constitucional en contra de actos emitidos por el Poder Ejecutivo Local y del Congreso del Estado de Sinaloa.

2. En su demanda, solicitó la declaración de invalidez del Decreto Número 12, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial Número 151 BIS, Tomo CVII, 3ra. Época, mediante el cual se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, se expide la Ley



que Regula las Casas de Empeño en el Estado, se deroga el artículo quinto transitorio del Decreto Número 143 (publicado en el Periódico Oficial Número 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa) y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal, todas del Estado de Sinaloa.

3. Registro y turno de la demanda. El diez de febrero de ese año, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, registrarla con el número 45/2017 y la turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

4. Admisión de la demanda. Por auto de veinte de febrero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió la demanda en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa y, consecuentemente, ordenó emplazarlos a juicio para que formularsen su contestación; tuvo como terceros interesados a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y, finalmente, ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestase lo que correspondiera a su representación.¹

5. Contestaciones a la demanda. El tres de abril de dos mil diecisiete, el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa dio respuesta a la demanda² en tanto que el siete de abril de dos mil diecisiete, el Congreso del Estado de Sinaloa dio contestación a la demanda en representación de ese órgano.³

6. Manifestaciones. El seis de abril de dos mil diecisiete, el Senado de la República presentó escrito a través del cual compareció al juicio en representación de ese órgano legislativo y expuso los argumentos que estimó pertinentes.⁴

7. Por su parte, el veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión presentó escrito a través de cual formuló manifestaciones.⁵

¹ Fojas 62 a 64 del expediente en que se actúa.

² *Ibíd*, fojas 90 a 102.

³ *Ibíd*, fojas 183 a 215.

⁴ *Ibíd*, fojas 142 a 178.

⁵ *Ibíd*, fojas 390 a 453.



8. Finalmente, el veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete, el procurador general de la República presentó escrito a través del cual formuló manifestaciones en la presente controversia constitucional.⁶

9. **Alegatos.** Únicamente la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión formuló alegatos.⁷

10. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento, el veinticinco de mayo de dos mil diecisiete se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley Reglamentaria) en la que se hizo relación de los autos en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

11. 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 en los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹ así como con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,

⁶ *Ibíd.*, fojas 454 a 487.

⁷ Escrito presentado el veinticinco de mayo de dos mil diecisiete. Fojas 488 a 495.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"a) La Federación y una entidad federativa."

⁹ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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."



emitido el trece de mayo de dos mil trece,¹⁰ por tratarse de una controversia constitucional entre la Federación (a través del Poder Ejecutivo Federal) y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sinaloa.

12. SEGUNDO.—Certeza y precisión de los actos reclamados. Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria,¹¹ se procede a precisar en forma concreta los actos que son objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados.

13. En la demanda se solicita la declaración de invalidez del Decreto Número 12, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial Número 151 BIS, Tomo CVII, 3ra. Época, mediante el cual: (1) se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, (2) se expide la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado, (3) se deroga el artículo quinto transitorio del Decreto Número 143 (publicado en el Periódico Oficial Número 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa) y (4) se reforman diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal, todas del Estado de Sinaloa.

14. Cabe precisar que tal decreto se compone de cuatro artículos y otros diez transitorios, siendo que de lo expresado a foja dos de la demanda que motiva la presente controversia constitucional, la parte quejosa controvierte:

a) El artículo primero del decreto precisado, en lo concerniente a la adición al título primero de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, del capí-

¹⁰ **Acuerdo General Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

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

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

¹¹ **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."



tulo VI, denominado "Del impuesto a casas de empeño", en forma particular los artículos 34 bis-19; 34 bis-20; 34 bis-21 y 34 bis-22, así como de la adición al título segundo de esa norma, de un capítulo XIV, denominado "Derechos por los servicios de autorización, registro y supervisión para la instalación u operación de casas de empeño", en particular el artículo 78 bis-9 de tal ordenamiento.

b) El **artículo segundo** del decreto precisado, mediante el cual se expidió la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa.

c) El **artículo tercero** del decreto precisado, por virtud del cual se deroga el artículo quinto transitorio del diverso Decreto Número 143 por el que se reformó la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial Número 124, de doce de octubre de mil novecientos noventa.

d) El artículo **cuarto** del decreto por virtud de las diversas modificaciones a la Ley de Hacienda Municipal.

e) Los **artículos cuarto y quinto transitorios** del decreto referido, de los cuales el primero de esos numerales está relacionado con el artículo 34 bis-21 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa y, el segundo con un permiso regulado en la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa.

15. La existencia de ese decreto queda demostrada en razón de que así lo reconocieron tanto el Congreso del Estado de Sinaloa, como el titular del Poder Ejecutivo de esa entidad al contestar la demanda, lo cual se corrobora con las copias de dicho decreto que obran glosadas en autos.¹²

16. TERCERO.—Oportunidad. El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia¹³ señala que tratándose de normas generales, el plazo

¹² Fojas 103 a 138 y 218 a 387 de los presentes autos.

¹³ "**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, y ..."



para la promoción de la demanda será 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.

17. En el caso se impugnan varios artículos de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado el trece de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover la controversia transcurrió **del catorce de diciembre de dos mil dieciséis al nueve de febrero de dos mil diecisiete**, debiéndose descontar los días comprendidos entre el dieciséis y treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, por corresponder al segundo periodo vacacional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los diversos días uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero, y cuatro y cinco de febrero, todos de dos mil diecisiete, por corresponder a sábados y domingos, y el seis de febrero de ese año, de conformidad con el Acuerdo General Plenario 18/2013, por lo que al haberse presentado la demanda el **nueve de febrero de dos mil diecisiete**, es clara su oportunidad.

18. CUARTO.—**Legitimación activa.** De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria,¹⁴ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

19. En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, acreditando tal carácter con copia certificada del nombramiento expedido a su favor por el presidente de la República de cuatro de diciembre de dos mil doce.¹⁵ Dicho funcionario se encuentra legitimado para promover la

¹⁴ "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."

¹⁵ Foja 25 del cuaderno en que se actúa.



presente controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con lo previsto por el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁶ y el punto único del Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan,¹⁷ publicado el nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación.¹⁸

20. Asimismo, la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional, de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución General.¹⁹ Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: "CONTROVERSIA

¹⁶ Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

(Reformada, D.O.F. 2 de abril de 2013)

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; ..."

¹⁷ **Único.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁸ Sirve de apoyo la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL, SIEMPRE QUE COMPAREZCA EXHIBIENDO CONSTANCIA DE SU NOMBRAMIENTO, ASÍ COMO DEL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA QUE TENDRÁ LA REPRESENTACIÓN RELATIVA EN ESTOS JUICIOS." (Novena Época, Registro digital: 166986, Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materias constitucional y administrativa, tesis P./J. 99/2009, página 1536).

¹⁹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN.²⁰

21. QUINTO.—Legitimación pasiva. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria,²¹ tendrán el carácter de parte demandada la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general objeto de la controversia.²² En la presente controversia, las partes demandadas son tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Sinaloa. Al respecto, conviene destacar lo siguiente:

a) Poder Legislativo. En su representación compareció Roberto Ramsés Cruz Castro, con el carácter de diputado presidente de la Mesa Directiva del Congreso Estatal, lo que acreditó con copia certificada del Acuerdo Número 1 del Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa en su Sexagésima Segunda Legislatura, de primero de octubre dos mil dieciséis,²³ de la cual se desprende que fue designado como presidente de la citada Mesa Directiva del aludido Congreso; luego, de conformidad con el artículo 42, fracción XX, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa,²⁴ el presidente de la Mesa Directiva

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal."

²⁰ Tesis aislada, Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, abril de 2003, página 862, 2a. XLVII/2003.

²¹ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

"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; ..."

²² **Artículo 10 de la Ley Reglamentaria.**

"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."

²³ Foja 216 del expediente en que se actúa.

²⁴ "Artículo 42. El presidente de la Mesa Directiva tendrá la representación legal del Congreso, pudiendo delegarla en la persona o personas que considere conveniente; y tendrá las siguientes atribuciones:



tiene la representación del órgano legislativo local, por consiguiente, dicha persona se encuentra legitimada para contestar la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado.

b) Poder Ejecutivo. En su representación compareció Jesús Navarro Aispuro, en su carácter de director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno, como representante legal del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, personalidad que acreditó con copia certificada del nombramiento de fecha nueve de enero de dos mil diecisiete, emitido a su favor por el secretario general de Gobierno de esa entidad.²⁵ Al respecto, de conformidad con los artículos 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa²⁶ y 50, fracciones III y IV, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno de esa entidad²⁷ (vigente al momento de presentación de la demanda), corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno de Sinaloa representar al Poder Ejecutivo de esa entidad en toda clase de procedimientos judiciales, de lo cual se concluye que dicho funcionario está facultado para representar al titular del Poder Ejecutivo en la presente controversia constitucional.

22. SEXTO.—Causas de improcedencia. Las autoridades demandadas no adujeron la actualización de algún motivo de improcedencia de la presente

"...

"XX. Representar al Congreso en juicio y fuera de él, con todas las facultades generales para pleitos y cobranzas y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 2436 y en el artículo 2469 del Código Civil para el Estado de Sinaloa y sus correlativos en todo el país."

²⁵ Foja 102 del expediente en que se actúa.

²⁶ "Artículo 10. En los procedimientos jurisdiccionales, el Gobernador Constitucional del Estado podrá ser representado indistintamente, por la Consejería Jurídica o por la dependencia a que corresponda el asunto, según la distribución de competencias, por conducto de funcionario competente."

²⁷ "Artículo 50. Corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos el ejercicio de las siguientes atribuciones:

"...

"III. Representar los intereses del Poder Ejecutivo del Estado, y de las entidades referidas en la fracción I, en toda clase de procedimientos judiciales y administrativos, sin perjuicio de que la puedan ejercitar directamente, en los términos de las leyes respectivas;

"IV. Intervenir en la tramitación de los juicios de amparo promovidos contra actos del Ejecutivo del Estado o de sus dependencias y entidades, hasta su resolución definitiva."



controversia constitucional; sin embargo, de manera oficiosa²⁸ este Pleno advierte que respecto del **artículo 11, fracción VIII, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa** (introducido al sistema jurídico de esa entidad, por virtud de lo dispuesto en el artículo segundo del decreto ahora impugnado), se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria;²⁹ ello toda vez que dicho precepto sufrió una modificación en su contenido y, por tanto, el texto de la norma impugnada cesó en sus efectos al emitirse una nueva norma con un contenido y alcance diferente.

23. Conforme a lo previsto en el precepto citado, las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia y, al respecto, este Alto Tribunal ha interpretado que se surte tal hipótesis cuando 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,³⁰ de la Constitución Federal y 45, párrafo segundo,³¹ de su ley reglamentaria. Así se desprende del criterio **P./J. 54/2001**, de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS."³²

²⁸ "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. CORRESPONDE ANALIZARLAS AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE CUANDO NO SEAN MANIFIESTAS E INDUDABLES." (Novena Época. Registro digital: 200102. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, junio de 1996, materia constitucional, tesis P./J. 32/96, página 386).

²⁹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"I. ...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."

³⁰ "Artículo 105. ...

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

³¹ "Artículo 45. ...

"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."

³² De texto: "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



24. En el caso, el texto de la norma originalmente impugnada en términos del decreto controvertido era el siguiente:

"Artículo 11. Para obtener el permiso para la instalación y funcionamiento de las casas de empeño, se deberá presentar ante la Secretaría, en original y copia, la siguiente documentación:

"I. ...

"VIII. Licencia de funcionamiento y constancia de uso de suelo expedida por la autoridad municipal competente; ..."

25. Sin embargo, el veinticinco de diciembre de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado de Sinaloa emitió un decreto legislativo a través del cual reformó la referida porción normativa, para quedar del modo siguiente:

"Artículo 11. Para obtener el permiso para la instalación y funcionamiento de las casas de empeño, se deberá presentar ante la Secretaría, en original y copia, la siguiente documentación:

"I. ...

(Reformada, P.O. 25 de diciembre de 2019)

"VIII. Licencia de funcionamiento y, constancia, **licencia o dictamen de uso de suelo y cualquier otro**, expedida por la autoridad municipal competente; ..."

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."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 882.



26. Lo anterior revela que por virtud de un nuevo acto legislativo, el contenido de la norma impugnada en la presente controversia constitucional fue modificado, lo cual generó una alteración en el sentido normativo de esa disposición y con ello se actualiza un motivo que impide analizar la regularidad constitucional de una norma que ha sido reformada, por lo que debe sobreseerse en la presente controversia respecto de la fracción VIII del artículo 11 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa.

27. Asimismo, este Tribunal advierte que se actualiza la diversa causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII,³³ en relación con el numeral 22, fracción VII,³⁴ de la Ley Reglamentaria, según se explica a continuación.

28. Conforme a los preceptos invocados, la parte actora debe precisar en la demanda –entre otros requisitos– los conceptos de invalidez del acto combatido, es decir, los argumentos mínimos (causa de pedir) a través de los cuales evidencie la inconstitucionalidad del acto impugnado, pero, si no lo hace, ello da lugar al sobreseimiento en el juicio.³⁵

29. La formulación de razonamientos mínimos no implica que deban exponerse argumentos a manera de premisas como si se tratara de un silogismo jurídico, sino expresiones encaminadas a evidenciar el motivo toral de la impugnación a efecto de que, a partir de esos motivos de inconstitucionalidad, la autoridad judicial esté en posibilidad de abordar el problema jurídico sometido a su potestad. Por tanto, cuando el actor realiza manifestaciones genéricas o imprecisas en cuanto al motivo de la impugnación hecha, no puede estimarse

³³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

³⁴ "Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

"...

"VII. Los conceptos de invalidez."

³⁵ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR." (Novena Época. Registro digital: 177048. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, materia constitucional, tesis P.J. 135/2005, página 2062).



satisfecho el requisito exigido por la fracción VII del artículo 22 de la Ley Reglamentaria.³⁶

30. Precisado lo anterior, debe tenerse en cuenta que el acto impugnado en forma destacada por la parte actora es el indicado en el considerando segundo de la presente resolución; esto es, el Decreto Número 12, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial Número 151 BIS, Tomo CVII, 3ra. Época, acto mediante el cual:

a) Se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la **Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa**.³⁷

b) Se expidió la **Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa**.

c) Se deroga el artículo quinto transitorio del Decreto Número 143 (publicado en el Periódico Oficial Número 124, de doce de octubre de mil novecientos noventa).

d) Se reforman diversas disposiciones de la **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa**.

³⁶ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS." (Novena Época. Registro digital: 166990. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia constitucional, tesis P./J. 64/2009, página 1461).

³⁷ En forma concreta, los artículos 18; 19, párrafo segundo; 22, fracción 1, inciso i); 25, párrafos primero y último; 26; 31, fracción III y 33; el rubro del capítulo V del título primero y se adiciona la sección primera "Del impuesto sobre la obtención de premios" en la que se reforman los artículos 34 bis; 34 bis-1; 34 bis-2; 34 bis-3; 34 bis-4; 34 bis-5; 34 bis-6. Se adicionan al artículo 27, un tercer párrafo; al artículo 29 un segundo párrafo; la sección segunda "Del impuesto por la prestación de servicios de juegos con apuestas y concursos" al capítulo V del título primero, conteniendo los artículos 34 bis-10; 34 bis-11; 34 bis-12; 34 bis-13; 34 bis-14; 34 bis-15; 34 bis-16; 34 bis-17, y 34 bis-18; al título primero un capítulo VI denominado "Del impuesto a casas de empeño", conteniendo las secciones primera, segunda y tercera, y los artículos **del 34 bis-19, 34 bis-20, 34 bis-21 y 34 bis-22; al título segundo un capítulo XIV denominado "Derechos por los servicios de autorización, registro y supervisión para la instalación y operación de casas de empeño"**, conteniendo



31. En lo que interesa, la causa de improcedencia precisada se actualiza respecto de lo enunciado en el inciso c) anterior, esto es, la derogación del **artículo quinto transitorio del Decreto Número 143** (publicado en el Periódico Oficial Número 124, de doce de octubre de mil novecientos noventa); ello porque la norma derogada por el acto ahora impugnado estaba referida al impuesto sobre nóminas en el Estado de Sinaloa, siendo que la parte actora no expone argumentos encaminados a demostrar alguna afectación a causa de ese actuar, pues sólo se ocupa de lo relativo a la regulación aplicable a las casas de empeño, particularmente a los actos realizados por éstas.

32. Ciertamente, a través del Decreto Número 143, publicado en el Periódico Oficial Número 124, de doce de octubre de mil novecientos noventa, se hicieron diversas modificaciones a la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa en materia del impuesto sobre nóminas, para lo cual se adicionó un capítulo XXVI al título segundo de esa norma, a efecto de regular lo atinente a ese tributo y en el artículo quinto transitorio de aquel decreto se estableció:

"Artículo quinto. El monto de lo recaudado de este impuesto se integrará a un fondo de solidaridad que será destinado a inversión pública en aquellos renglones que acuerde el organismo que se constituya para tal efecto y por decreto."

33. Ahora bien, por virtud del decreto ahora impugnado, el referido artículo transitorio fue derogado, lo que implica que la recaudación generada por el impuesto sobre nóminas en Sinaloa ya no será destinada al fondo de solidaridad al que anteriormente se hacía. Luego, si la parte actora de la presente controversia se duele medularmente de que el Congreso de esa entidad legisló en materia de casas de empeño, siendo que esa regulación sólo compete a las autoridades federales, es claro que la derogación de la norma precisada no es controvertida por la actora, pues no expone argumentos para demostrar la afecta-

el artículo 78 bis-9; al título segundo un capítulo XV, denominado "Derechos por la prestación de servicios y uso o goce de bienes del dominio público correspondientes a los organismos descentralizados que conforman la Administración Pública Paraestatal", conteniendo el artículo 78 bis-10, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa.



ción causada por ese acto legislativo en particular y, por tanto, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, **se impone sobreseer** en la presente controversia por lo que se refiere a **la derogación del artículo quinto transitorio del Decreto Número 143** (publicado en el Periódico Oficial Número 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa).

34. Similar pronunciamiento debe hacerse respecto de la **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa**, pues ese ordenamiento igualmente fue modificado a través del decreto ahora impugnado; sin embargo, la parte actora no expone argumentos en su contra a través de los cuales evidencie que por virtud de esa reforma se invade su competencia para legislar y regular lo atinente a las casas de empeño, ni tampoco se advierte la existencia de alguna línea argumentativa particular de la cual pueda desprenderse la causa de pedir en cuanto a la impugnación planteada.

35. En efecto, como puede apreciarse, el decreto impugnado modificó la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, ya que en el artículo cuarto de ese acto legislativo se dispuso lo siguiente:

"Artículo cuarto. Se reforman la denominación del capítulo II del título segundo; el párrafo último del artículo 16; el artículo 18; el párrafo primero del artículo 19 y el artículo 20. Se derogan las fracciones II y III del artículo 15; las fracciones II y III del artículo 16; las fracciones II y III del artículo 17; y, los conceptos 3 y 4 del artículo 19, todos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, para quedar como sigue: ..."

36. La referida modificación legislativa no tuvo impacto alguno en lo atinente a las casas de empeño o a los actos jurídicos realizados por éstas (lo que constituye el motivo total de inconformidad de la parte actora), pues como se evidencia a continuación, tal modificación se ocupó de cuestiones diferentes como lo relativo a la normativa previamente existente en cuanto a juegos con apuestas y sorteos, según se advierte enseguida:



Texto de la norma previo al decreto impugnado	Texto de la norma por virtud del decreto impugnado
<p>"Capítulo II</p> <p>"Por remates no judiciales, subastas, rifas, sorteos, loterías, juegos permitidos y realización de juegos con apuestas y sorteos</p>	<p>"Capítulo II</p> <p>"Por remates no judiciales</p>
<p>"Artículo 15. Son objeto de este impuesto:</p> <p>"I. Los remates no judiciales y subastas públicas siempre y cuando la enajenación resultante de estos actos no sean objeto del impuesto al valor agregado;</p> <p>"II. La obtención de premios derivados de rifas, sorteos, loterías y juegos permitidos, excepto los que se realicen por organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal; y</p> <p>"III. Las realizaciones de juegos con apuestas y sorteos, independientemente del nombre con el que se les designe, que requieran permiso de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su reglamento, los que realicen los organismos descentralizados, así como la realización de juegos o concursos en los que el premio se obtenga por la destreza del participante en el uso de máquinas, que en el desarrollo de aquéllos utilicen imágenes visuales electrónicas como números, símbolos, figuras u otras similares, que se efectúen en el territorio del Estado.</p> <p>"Quedan comprendidos en los juegos con apuestas, aquellos en los que sólo reciban, captan, crucen o exploten apuestas.</p> <p>"Asimismo, quedan comprendidos en los sorteos, los concursos en los que se ofrezcan premios y en alguna etapa de su desarrollo intervenga directa o indirectamente el azar."</p>	<p>"Artículo 15. Son objeto de este impuesto:</p> <p>"I. Los remates no judiciales y subastas públicas siempre y cuando la enajenación resultante de estos actos no sean objeto del impuesto al valor agregado;</p> <p>"II. (Derogada, P.O. 13 de diciembre de 2016)</p> <p>"III. (Derogada, P.O. 13 de diciembre de 2016)."</p>



<p>"Artículo 16. Son sujetos de este impuesto:</p> <p>"I. En el caso de la fracción I del artículo anterior, los responsables de dichos eventos;</p> <p>"II. En el caso de la fracción II del artículo anterior, las personas físicas o morales que obtengan premios derivados de rifas, sorteos, loterías y juegos permitidos; y</p> <p>"III. En el caso de la fracción III del artículo anterior, las personas físicas o morales que realicen juegos de apuestas y sorteos ahí descritos.</p> <p>"Atendiendo a las fracciones I y II estarán obligadas a la retención de este impuesto las personas físicas o morales responsables de la organización de dichos eventos."</p>	<p>"Artículo 16. Son sujetos de este impuesto:</p> <p>"I. En el caso de la fracción I del artículo anterior, los responsables de dichos eventos;</p> <p>"II. (Derogada, P.O. 13 de diciembre de 2016)</p> <p>"III. (Derogada, P.O. 13 de diciembre de 2016)</p> <p>(Reformado, P.O. 13 de diciembre de 2016)</p> <p>"Estarán obligadas a la retención de este impuesto las personas físicas o morales responsables de la organización de dichos eventos."</p>
<p>"Artículo 17. Será base para el pago de este impuesto:</p> <p>"I. En caso de remates no judiciales y subasta pública, el valor total de los bienes.</p> <p>"El valor de los bienes para efectos de esta fracción será igual al que tengan en el mercado. A falta de éste, lo será el que se fije por los peritos designados, uno por la Tesorería Municipal y otro por el propio causante. En caso de que los peritos no llegaren a un acuerdo sobre el valor de los bienes sujetos a peritaje, el tesorero municipal designará un perito tercero en discordia, cuyo dictamen servirá de base para el pago de este impuesto;</p> <p>"II. En caso de premios obtenidos, el valor determinado o determinable que se obtenga del premio correspondiente a cada billete o boleto, sin deducción alguna.</p>	<p>"Artículo 17. Será base para el pago de este impuesto:</p> <p>"I. En caso de remates no judiciales y subasta pública, el valor total de los bienes.</p> <p>"El valor de los bienes para efectos de esta fracción será igual al que tengan en el mercado. A falta de éste, lo será el que se fije por los peritos designados, uno por la Tesorería Municipal y otro por el propio causante. En caso de que los peritos no llegaren a un acuerdo sobre el valor de los bienes sujetos a peritaje, el tesorero municipal designará un perito tercero en discordia, cuyo dictamen servirá de base para el pago de este impuesto;</p> <p>"II. (Derogada, P.O. 13 de diciembre de 2016)</p> <p>"III. (Derogada, P.O. 13 de diciembre de 2016)."</p>



"Tratándose de premios en especie, será base del impuesto, el valor con el que se promoció cada uno de los premios, en su defecto, el valor de facturación y en ausencia de ambos, el de avalúo comercial.

"Cuando no se desglose y compruebe a satisfacción de la autoridad fiscal el valor o precio que corresponda a la rifa, sorteo o juego de que se trate, se considerará que el valor o precio total del evento, corresponde al objeto del impuesto; y

"III. En el caso de los realizadores de juegos de apuestas y sorteos a que hace referencia la fracción III del artículo 15, se considerará como valor el total de las cantidades efectivamente percibidas de los participantes por dichas actividades. En los juegos o sorteos en los que se apueste, se considerará como valor el monto total de las apuestas. Tratándose de los juegos o sorteos en los que la apuesta se realice mediante fichas, tarjetas, contraseñas o cualquier otro comprobante, así como a través de bandas magnéticas, dispositivos electrónicos u objetos similares, que se utilicen para apostar en sustitución de cantidades de dinero y sean aceptadas para esos fines por la persona que realice el juego o sorteo de que se trate, se considerará como valor el total de las cantidades equivalentes en moneda nacional que amparen dichos medios.

"Cuando en algún sorteo el premio ofrecido se encuentre contenido de manera referenciada y oculta en bienes cuya adquisición otorgue el derecho a participar en dicho sorteo, se considerará como valor el precio en el que la persona que lo realice haya enajenado todos los bienes que participen en ese sorteo.

(Reformado, P.O. 13 de diciembre de 2016) (sic)



"Tratándose de sorteos en los que los participantes obtengan dicha calidad, incluso a título gratuito, por el hecho de adquirir un bien o contratar un servicio, recibiendo para ello un comprobante, se considerará como valor el monto total nominal por el que se entregue cada comprobante que otorgue el derecho a participar, conforme a las condiciones del sorteo establecidas en el permiso otorgado por la autoridad competente. Cuando además de adquirir un bien o contratar un servicio, se pague una cantidad adicional para participar en el sorteo de que se trate, el impuesto además de calcularse en los términos ya señalados también se calculará sobre dicha cantidad."

"Artículo 18. Los responsables de la realización de los remates no judiciales, subastas, rifas, sorteos, loterías y juegos permitidos, tienen obligación de dar aviso de tales actos a la Tesorería Municipal con cinco días de anticipación, cuando menos a la celebración de los mismos con el propósito de que la autoridad fiscal, fije el impuesto correspondiente, así como para que designe al interventor que habrá de representarlo.

"A falta de este aviso, la Tesorería Municipal impondrá las sanciones que corresponden, sin perjuicio de exigir el pago del impuesto."

"Artículo 19. El impuesto a que se refieren las fracciones I y II del artículo 15, deberán enterarse a más tardar 30 días posteriores a la celebración del acto, y se causará en porcentaje tomando como base el valor del bien traducido en días de salario mínimo para los casos a que se refieren los puntos 1 y 2; tratándose del punto 3, el valor del premio. En lo que respecta a la fracción III del citado artículo, se pagará dentro de los primeros cinco

"Artículo 18. Los responsables de la realización de los remates no judiciales, tienen obligación de dar aviso de tales actos a la Tesorería Municipal con cinco días de anticipación, cuando menos a la celebración de los mismos con el propósito de que la autoridad fiscal, fije el impuesto correspondiente, así como para que designe al interventor que habrá de representarlo.

"A falta de este aviso, la Tesorería Municipal impondrá las sanciones que corresponden, sin perjuicio de exigir el pago del impuesto."

"Artículo 19. El impuesto a que se refiere la fracción I del artículo 15, deberán enterarse a más tardar 30 días posteriores a la celebración del acto, y se causará en porcentaje tomando como base el valor diario de la unidad de medida y actualización para los casos a que se refieren los puntos 1 y 2; el valor del premio, de acuerdo con la siguiente:



<p>días del mes siguiente a aquel al que se realizó la actividad, y tratándose del punto 4 el valor de las contraprestaciones gravadas efectivamente percibidas en el mes de que se trate, de acuerdo con la siguiente:</p>		<p>(Reformada, P.O. 26 de diciembre de 2011)</p>	
"TARIFA		"TARIFA	
"CONCEPTO	PORCIENTO	"CONCEPTO	PORCIENTO
"1. Aplicable al rematador o subastador		"1. Aplicable al rematador o subastador	
"1.1. Hasta 12 veces el salario mínimo general diario vigente	3%	"1.1. Hasta 12 veces el salario mínimo general diario vigente	3%
"1.2. De más de 12 a 36 veces el salario mínimo general diario vigente	5%	"1.2. De más de 12 a 36 veces el salario mínimo general diario vigente	5%
"1.3. De más de 36 a 59 veces el salario mínimo general diario vigente	6%	"1.3. De más de 36 a 59 veces el salario mínimo general diario vigente	6%
"1.4. De más de 59 a 119 veces el salario mínimo general diario vigente	7%	"1.4. De más de 59 a 119 veces el salario mínimo general diario vigente	7%
"1.5. De más de 119 veces el salario mínimo general diario vigente	8%	"1.5. De más de 119 veces el salario mínimo general diario vigente	8%
"2. Aplicable a los adquirentes de los bienes rematados		"2. Aplicable a los adquirentes de los bienes rematados	
"2.1. Hasta 12 veces el salario mínimo general diario vigente	2%	"2.1. Hasta 12 veces el salario mínimo general diario vigente	2%
"2.2. De más de 12 a 36 veces el salario mínimo general diario vigente	4%	"2.2. De más de 12 a 36 veces el salario mínimo general diario vigente	4%
"2.3. De más de 36 a 59 veces el salario mínimo general diario vigente	5%	"2.3. De más de 36 a 59 veces el salario mínimo general diario vigente	5%
"2.4. De más de 59 a 119 veces el salario mínimo general diario vigente	6%	"2.4. De más de 59 a 119 veces el salario mínimo general diario vigente	6%
"2.5. De más de 119 veces el salario mínimo general diario vigente	7%	"2.5. De más de 119 veces el salario mínimo general diario vigente	7%



"3. Premios obtenidos	6%	3. (Derogado, P.O. 13 de diciembre de 2016)
"4. De realizadores de juegos y sorteos	6% ..."	"4. (Derogado, P.O. 13 de diciembre de 2016)
		"(Reformado, P.O. 13 de diciembre de 2016)."

37. Ahora bien, como se ha expuesto, la parte actora se duele medularmente de que el Congreso de Sinaloa se ocupó de aspectos que corresponden en forma exclusiva al Congreso de la Unión, pues sólo éste puede legislar en cuanto a los actos realizados por las casas de empeño por tratarse de actos de comercio; sin embargo, de la lectura de la demanda no se desprende algún argumento o planteamiento encaminado a evidenciar la **afectación constitucional atribuida en forma específica a la modificación hecha a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa en materia de la regulación en juegos y sorteos**; por ende, no resulta viable emprender tal estudio y, ante ello, es indudable que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el numeral 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que procede el sobreseimiento en la presente controversia por lo que se refiere a las modificaciones hechas a través del Decreto Número 12, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial Número 151 BIS, Tomo CVII, 3ra. Época, a la **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa**.

38. SÉPTIMO.—Estudio. Ante el resultado de lo previamente expuesto, el estudio del presente asunto sólo se ocupará de lo relativo a **(1)** la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa (con excepción de su artículo 11, fracción VIII), así como de **(2)** los artículos 34 bis-19; 34 bis-20; 34 bis-21; 34 bis-22 y 78 bis-9, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, y **(3)** de los artículos cuarto y quinto transitorios del decreto impugnado.

39. A efecto de poder resolver lo que en derecho resulte procedente, se estima necesario hacer una breve síntesis de los motivos de invalidez propuestos por la parte actora, quien, en esencia, expuso lo siguiente:



- Las normas controvertidas se cuestionan en su totalidad, sin embargo, sólo se mencionan algunos de sus preceptos en forma destacada a efecto de evidenciar los vicios atribuidos. Al respecto, se citan los artículos 34 bis-19, 34 bis-21 y 34 bis-22 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa y todos los preceptos integrantes de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa.

- Las normas cuestionadas son contrarias a lo previsto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por invadir el ámbito de competencia de la Federación, pues conforme a ese precepto, corresponde al órgano legislativo federal legislar en materia de comercio, ya que al estar expresamente referida a la Federación tal potestad, no encuadra en lo previsto en el numeral 124 constitucional.

- En ejercicio de tal potestad, el Congreso de la Unión emitió el Código de Comercio, de cuyos artículos 4o., 75, 358 y 359 se sigue que la actividad realizada por las casas de empeño es un acto mercantil considerado de comercio y regido por esa normativa.

- En concordancia con lo anterior, el mismo Congreso de la Unión emitió la Ley Federal de Protección al Consumidor, en cuyo numeral 65 Bis se regula la actividad de las casas de empeño en aras de la protección de los usuarios, e igualmente existe la Norma Oficial Mexicana NOM-179-SCFI-2007, "Servicios de mutuo con interés y garantía prendaria".

- En términos de los preceptos constitucionales y legales citados, el Congreso del Estado de Sinaloa está impedido para legislar en materia de comercio y casas de empeño, pues al emitir las normas impugnadas abarcó aspectos mercantiles como lo es lo relativo a la regulación del contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, pues reguló cuestiones como:

- Previo a la celebración de ese contrato, el deber del pignorante de presentar identificación y comprobante de domicilio, así como los documentos válidos para ese efecto, aspecto que está previsto en la citada norma oficial mexicana.

- Requerir al pignorante acreditar la propiedad del bien en prenda, aspecto que está previsto en la citada norma oficial mexicana.



- Regula el supuesto en que el pignorante no cuente con documentos para acreditar la propiedad del bien dado en prenda, aspecto igualmente previsto en la citada norma oficial mexicana.

- La vigilancia del cumplimiento de los requisitos previstos en la norma oficial mexicana corresponde igualmente a las autoridades federales, por lo que la entidad federativa no puede verificar el cumplimiento de esos aspectos.

40. Como puede apreciarse, en forma sustancial, la autoridad actora se duele de la inconstitucionalidad de la norma combatida al considerar que ésta regula aspectos que sólo competen al Congreso de la Unión –como es lo relativo a la normativa aplicable y exigible a las casas de empeño– y, por tanto, de una materia que es ajena a los Congresos Estatales. Vale la pena resaltar que la impugnación hecha se realiza respecto de la totalidad de la ley, es decir, sin identificar algún precepto en forma expresa como aquel por el que se estima inconstitucional, por lo que corresponderá a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinar los preceptos legales específicos o las respectivas porciones que, en su caso, adolezcan del vicio aducido.

41. Dado el motivo de reclamo y la falta de precisión de las normas que se estiman contrarias a la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación procede al estudio integral de la norma combatida, para lo cual es necesario previamente responder a los siguientes cuestionamientos:

- ¿Qué debe entenderse por comercio?
- ¿Cuál es la regulación aplicable a los actos de comercio?
- ¿Qué tipo de actos de comercio realizan las casas de empeño?
- ¿El contenido normativo previsto en la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa se realizó dentro de los márgenes que competen al Congreso Local o, en su caso, invadió la competencia de la autoridad federal?

42. A continuación, se procede a dar respuesta a los planteamientos anteriormente formulados.



A. ¿Qué debe entenderse por comercio?

43. Conforme a la Real Academia de la Lengua Española, el vocablo "comercio" tiene entre una de sus acepciones, el "conjunto de actividades económicas centradas en el comercio", esto es, en el intercambio o compraventa de bienes o servicios; dicho de otra manera, el comercio es una actividad humana a través de la cual las personas adquieren bienes o servicios por medio del intercambio o la compraventa.

44. Históricamente, el comercio surge como parte de la vida en sociedad y se manifiesta en el trueque o intercambio de bienes para, posteriormente, incluir también a los servicios.

45. Con el desarrollo de las sociedades apareció una persona especializada en la realización de actos de comercio (como actividad principal y quien lo hacía de forma especializada), a quien se denominó "comerciante" y que, en sus orígenes, realizaba actos jurídicos en lugares distintos, lo que gradualmente generó problemática en cuanto a la regulación a la que esos actos quedaban sujetos, es decir, la inadaptabilidad del derecho civil para regular las relaciones nacidas del tráfico comercial, detonaron la división del derecho privado en el civil y el mercantil, pues resultaba sumamente difícil hacer extensivo un derecho local (como el civil) a sujetos que por su actividad y movilidad, no se encontraban en el espacio territorial en que resultaba vigente el derecho civil.

B. ¿Cuál es la regulación aplicable a los actos de comercio?

46. En el caso de México, tras el movimiento de independencia, el treinta y uno de enero de mil ochocientos veinticuatro se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación en la que se adoptó una forma de República representativa federal³⁸ y cuyo artículo 13, fracción X, dispuso la atribución del Congreso General para regular el comercio con otras naciones y entre los Estados de la Federación y tribus indígenas.³⁹ El citado precepto utilizó el verbo "arreglar" el cual denota la

³⁸ "Art. 5o. La Nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal."

³⁹ "Art. 13. Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos.

"I...



atribución para ordenar y regular, es decir, ejercer la facultad legislativa en cuanto al comercio con otros países y a nivel interno.

47. Derivado del acta indicada, el tres de octubre de mil ochocientos veinticuatro se aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en la cual se reiteró la forma de gobierno de República representativa, federal⁴⁰ e igualmente se insistió en dotar como facultad exclusiva del Congreso General, la prevista en el numeral 13, fracción X, del Acta Constitutiva de la Federación, pero ahora ubicada en el artículo 50, numeral 11, de esa Constitución.⁴¹

48. Las constantes luchas internas por acceder al poder causaron que la vigencia de la referida Constitución fuera interrumpida ante el cambio a una forma de gobierno centralista, configurado con base en las Siete Leyes constitucionales que, en lo que interesa, disponían que los órganos denominados "Juntas departamentales" serían los competentes para presentar iniciativas de leyes en materia de comercio (Sexta ley); además, competía al Congreso General, en forma exclusiva, autorizar al Ejecutivo a contraer deuda sobre el crédito de la Nación y aprobar toda clase de tratados que el Ejecutivo celebre con potencias extranjeras⁴², así como para dar las bases y reglas para la formación de los aranceles de comercio⁴³ (Tercera ley).

"X. Para arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios."

⁴⁰ En su artículo 4.

⁴¹ "Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso General, son las siguientes:

1a. ...

11a. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios.

12a. ..."

⁴² "Art. 44. Corresponde al Congreso General exclusivamente:

"10. ...

"6o. Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, y designar garantías para cubrirlas.

"...

"8o. Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la silla apostólica.

"...

"10o. Dar al Gobierno bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas, y formación de los aranceles de comercio."

⁴³ "Art. 26. Corresponde la iniciativa de las leyes:

"10.

"...



49. Las referidas leyes constitucionales fueron abrogadas por virtud de las bases de organización política de la República Mexicana de mil ochocientos cuarenta y tres, las cuales reiteraron el régimen centralista de gobierno y que, en su artículo 66, fracción XII,⁴⁴ dispusieron que el Congreso establecería las bases y reglas para la formación de los aranceles de comercio y se dispuso que la normativa en materia de comercio sería una sola para todo el país.⁴⁵

50. En mil ochocientos cuarenta y siete se reinstauró el régimen federal mediante el Acta Constitutiva y de Reformas, cuyo punto III dispuso la reiniciación de la vigencia del Acta Constitutiva de la Federación y de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁶

51. En mil ochocientos cincuenta y siete se emitió la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que retomó la forma de gobierno de República, representativa, democrática, federal⁴⁷ y cuyo numeral 72 estableció las facultades del Congreso, entre las cuales estaban: (I) el expedir aranceles sobre el comercio extranjero, (II) el emitir las bases generales para impedir que en el comercio

"3o. A las Juntas Departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, Administración Municipal, y variaciones constitucionales."

"Art. 14. Toca a las Juntas Departamentales:

"1o. Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, Administración Municipal y variaciones constitucionales, conforme al art. 26 de la Tercera ley constitucional.

"...

"5o. Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública, y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y comercio, pero si con ellas se gravare de algún modo a los pueblos del departamento, no se pondrán en ejecución sin que previamente sean aprobadas por el Congreso."

⁴⁴ "66. Son facultades del Congreso:

"I. ...

"XII. Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al gobierno bases y reglas generales para la formación de los aranceles de comercio."

⁴⁵ 187. Los Códigos Civil, criminal y de Comercio, serán unos mismos para toda la nación, sin perjuicio de las variaciones que en algunos lugares podrá hacer el Congreso por circunstancias particulares.

⁴⁶ III. Que la Acta Constitutiva y la Constitución Federal sancionadas en 31 de enero y 24 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República:

⁴⁷ "ART. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."



de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas y (III) el emitir las bases generales de la legislación mercantil;⁴⁸ sin embargo, mediante decreto de reformas constitucionales publicado el catorce de diciembre de mil ochocientos ochenta y tres, la fracción X de ese artículo se modificó⁴⁹ a efecto de establecer como facultad del Congreso la **expedición de los códigos para toda la República** de minería y **comercio**, el cual incluiría a las instituciones bancarias.⁵⁰

52. Cabe precisar que la fracción IX del citado artículo 72 contenía dos facultades diferentes; la primera relativa a la expedición del arancel para las relaciones comerciales con el extranjero⁵¹ y, la segunda, para emitir la normativa que evite la existencia de restricciones al comercio a nivel interno.⁵²

⁴⁸ "ART. 72. El Congreso tiene facultad:

"I. ...

"IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas.

"X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil."

⁴⁹ Discutida en sesión de trece de diciembre de mil novecientos ochenta y tres.

⁵⁰ Con motivo de la reforma indicada, el citado precepto quedó:

"X. Para expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias."

⁵¹ Respecto de la potestad prevista en la fracción IX de ese artículo, autores de la época como Eduardo Ruiz opina que: "Conceder expresamente al Congreso de la Unión la facultad de regular el comercio, que es la parte del objeto de los aranceles, es confiar al Poder Legislativo Federal el cuidado de uno de los más grandes intereses de la Nación, como es el tráfico entre ella y las demás naciones, no sólo como fuente de riqueza sino, lo que es más importante todavía, como la facilidad o el medio de comunicación internacional, la difusión de las ideas, y, en consecuencia, el comercio intelectual, el progreso de las ciencias y la conservación de la paz con los demás pueblos.—Si esa facultad no estuviese concedida expresamente al Congreso General, podrían asumirla los Estados, y fácilmente se comprende que una falsa emulación entre ellos ... El fin que se propone ... es evitar que un Estado grave los productos de los otros más que a los suyos, que establezca prohibiciones y que cobre derechos de simple tránsito a las mercancías.", Ruiz, Eduardo, *Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1888, pp. 248-251.

⁵² Respecto de la facultad prevista en la fracción X del mismo precepto, el autor indicado señala: "Poco tenemos que agregar en la explicación de esta fracción a lo dicho al ocuparnos de la anterior ... La fracción, como estaba redactada antes, era demasiado vaga: el Congreso General no había podido expedir la ley estableciendo las bases generales, por temor de vulnerar o restringir la soberanía de los Estados, a quienes entonces correspondía exclusivamente el desarrollo de la legislación mercantil; los Estados, a su vez, no podían expedir Códigos de Comercio, esperando las bases generales prometidas por la Constitución. Existía un serio inconveniente con el hecho de que sobre la misma materia tuviesen competencia los Poderes Legislativos de la Federación y de los Estados.—Así es que por mucho tiempo vimos el absurdo de que, a pesar de los progresos del comercio en su parte moral y material, estuvieran vigentes entre nosotros las Ordenanzas de Bilbao, publicadas en el año de 1737...". *Ibíd.*, pp. 251-252.



53. Tras el triunfo de la Revolución Mexicana se expidió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos diecisiete; sin embargo, previo a desarrollar el contenido de esa norma, conviene tener en cuenta que el comercio (como actividad relativa al intercambio o enajenación de bienes y/o servicios) **puede ser estar referido tanto a actos regidos por el derecho civil, como por el derecho mercantil** y, por tanto, no se trata de un concepto el cual permita distinguir cuando se está en presencia de actos regulados por uno u otro marco jurídico.

54. Para resolver esta dicotomía que presenta el comercio, se ha recurrido a dos criterios que permiten identificar los casos en que el intercambio o enajenación de esos bienes o servicios es regido por una u otra norma.

55. La Constitución Federal vigente, en su artículo 73, fracciones IX y X, reiteró la atribución del Congreso Federal para legislar en materia de aranceles al comercio exterior e impedir restricciones en el comercio entre Estados, así como para legislar en materia de minería, comercio, instituciones de crédito y en lo relativo al Banco Central,⁵³ por lo que toca a la fracción X de ese precepto, éste dispone:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"X. **Para legislar en toda la República sobre** hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, **comercio**, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."

56. Debe destacarse que desde la promulgación de la Constitución vigente, el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

⁵³ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"I.

"IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

"X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito, y para establecer el banco de emisión único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución."



canos ha sido objeto de distintas reformas, pero sin que alguna de ellas haya tenido injerencia en la facultad otorgada al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio.

57. Paralelamente a lo previsto en la indicada porción normativa, debe tenerse en cuenta que el texto original del artículo 117 de esa Norma prohibía a los Estados el gravar el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio, así como gravar directa o indirectamente la entrada o salida de su territorio, de alguna mercancía nacional o extranjera.⁵⁴ Lo anterior resulta relevante en razón de que el contenido de tal norma denota claramente la intención del Constituyente para que lo relativo al comercio entre entidades federativas o con otras naciones fuera sólo regulado por la Federación. Incluso aunque con algunas modificaciones, actualmente subsiste la referida prohibición constitucional.

58. Por su parte, relacionado con la dicotomía del comercio, el artículo 124 constitucional⁵⁵ prevé una regla general de asignación competencial entre la Federación y las entidades federativas. Dicha cláusula –frecuentemente denominada "residual"– dispone que "*Las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.*"

59. Así, la expedición de leyes relativas al derecho civil aplicables para las entidades federativas no es facultad explícita del Congreso de la Unión, pues no está expresamente prevista en el artículo 73 constitucional o en los demás artículos de nuestra Ley Fundamental; mientras que las entidades federativas no tienen

⁵⁴ "Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

"I.

"...

"IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

"V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

"VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía."

⁵⁵ "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."



prohibición constitucional expresa para expedir normas generales en tal materia, pues no está comprendida entre las áreas o materias en donde la Constitución Federal prohíbe o condiciona⁵⁶ la actividad normativa de los Estados o de la capital,⁵⁷ por ende, las entidades federativas pueden emitir sus propios ordenamientos que regulen la materia civil y en donde es viable la existencia de regulación relacionada con el intercambio o enajenación de bienes y/o servicios entre personas, como actos regulados por el derecho civil.

60. En contrapartida, toda vez que por mandato constitucional corresponde a la Federación legislar en materia de comercio, entonces es el Con-

⁵⁶ **Artículo 117 de la Constitución Federal**

"Los Estados no pueden, en ningún caso:

"I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.

"II. (Derogada)

"III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

"IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

"V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

"VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

"VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ...

"VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con Gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional ...

"IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice."

Artículo 118 de la Constitución Federal

"Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

"I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

"II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

"III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la República."

⁵⁷ **Artículo 122 de la Constitución Federal**

"La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. ...

"D. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados aplicarán a la Ciudad de México."



greso de la Unión quien debe emitir la norma aplicable a los actos que legalmente sean considerados como mercantiles (es decir, no civiles).

61. Así, a partir de ello se tiene que **tanto la Federación como las entidades federativas están facultados para emitir normativa en materia civil, la cual registrará en sus respectivas circunscripciones territoriales** (ámbito espacial de validez), pero sólo la Federación podrá emitir una norma en materia de comercio, la cual será aplicable tanto a nivel federal como local (estatal). Este sistema de distribución competencial conduce a cuestionarse ¿cómo distinguir entre un acto de comercio regido por el derecho civil y otro por el derecho mercantil?, o mejor dicho, ¿cómo saber la norma que resulta aplicable a un acto de comercio en particular?

62. Dos son los criterios que tradicionalmente se han usado para distinguir si un acto corresponde al derecho civil o al mercantil, uno de carácter **objetivo**, el cual parte de atender al acto realizado; en contrapartida, existe un criterio **subjetivo** que atiende a las personas que intervienen en el acto jurídico.

63. Así, dado que la enajenación o intercambio de bienes o servicios puede ser realizado por sujetos que en forma habitual lo practican, o bien, por quienes lo hacen ocasional o esporádicamente tenemos que un acto que entrañe el intercambio o enajenación de bienes o servicios será de carácter mercantil cuando:

a) Alguno de los sujetos sea un comerciante o la ley le otorgue esa calidad a alguna de las partes (criterio subjetivo).

b) El acto realizado sea normativamente catalogado como acto de comercio (criterio objetivo o formal).

64. Este criterio de distinción es reconocido en la **legislación secundaria nacional**, respecto de la cual, en materia de comercio, encontramos que bajo la vigencia del Acta Constitutiva y de Reformas de mil ochocientos cuarenta y siete, el dieciséis de marzo de mil ochocientos cincuenta y cuatro se emitió el primer Código de Comercio⁵⁸ (también conocido como Código Lares), norma cuya

⁵⁸ Inspirado en el Código de Comercio francés de 1807 y en el español de 1829.



vigencia fue efímera debido a los sucesos políticos de la época,⁵⁹ lo que motivó que la legislación previa a mil ochocientos cincuenta y tres recobrarla vigencia, como las Ordenanzas de Bilbao de mil setecientos treinta y siete.

65. Ya bajo la observancia de la Constitución Política de la República Mexicana de mil ochocientos cincuenta y siete, con fundamento en el artículo 72, fracción X,⁶⁰ se elaboraron dos proyectos de codificaciones conocidos como (1) "Proyecto de Código Mercantil" (de mil ochocientos sesenta y nueve) y (2) "Proyecto de Código de Comercio" (de mil ochocientos setenta); sin embargo, ante la falta de uniformidad en la legislación de la materia, en mil ochocientos ochenta y cuatro⁶¹ se emitió un segundo Código de Comercio que estuvo en vigor hasta mil ochocientos ochenta y nueve, año en el cual se emitió el Código de Comercio vigente.⁶²

66. Por su parte, en materia civil, en su oportunidad, el órgano legislativo federal emitió en mil novecientos veintiocho un Código Civil Federal (denominado "Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal"), mientras que las entidades federativas fueron haciendo lo propio en forma gradual.

C. ¿Qué tipo de actos de comercio realizan las casas de empeño?

67. Puede afirmarse que las casas de empeño son sujetos de derecho privado dedicados a prestar dinero al público a cambio de una garantía prendaria, esto es, por regla se trata de personas con fines de lucro (aunque pueden existir excepciones que no buscan lucro alguno, sino generar un beneficio social) que realizan actos de comercio, en forma destacada la celebración de contratos de mutuo con interés y garantía prendaria.

⁵⁹ El triunfo de la revolución de Ayutla de 1854 generó que los liberales desconocieran parte de la legislación expedida con posterioridad al 31 de diciembre de 1852.

⁶⁰ "Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

"...

"X. Para expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias."

⁶¹ 20 de abril de 1884.

⁶² En vigor a partir del 1 de enero de 1890.



68. El artículo 65 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor⁶³ define a las casas de empeño como "*... los proveedores personas físicas o sociedades mercantiles no reguladas por leyes y autoridades financieras que en forma habitual o profesional realicen u oferten al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria.*", por lo que el carácter de acto de comercio no es atribuible en forma intrínseca a la actividad realizada (celebración de contratos de mutuo con interés y garantía prendaria), sino que tal calificación deriva de la calidad de comerciante atribuida a esos sujetos por la realización de tales actos en forma habitual o profesional.

69. Al respecto, conviene ocuparse de la naturaleza del contrato de mutuo con garantía prendaria que celebran las casas de empeño, así como de las entidades o sujetos que lo celebran, para lo cual debe indicarse que ese contrato –al igual que el contrato de prenda– están regulados por la legislación civil (local y federal) y por la legislación mercantil, según se evidencia a continuación.

70. El Código Civil Federal contiene regulación aplicable a aquellos actos a través de los cuales se otorga algo en prenda como garantía para el cumplimiento de un compromiso o de la devolución de un préstamo (actividad realizada por las casas de empeño, según se ha explicado). Los preceptos relativos disponen:

"Artículo 2384. El mutuo es un contrato por el cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles al mutuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad."

⁶³ Dicho artículo y otros más de ese ordenamiento se declararon constitucionales, al resolver los precedentes de los cuales derivó la jurisprudencia de rubro: "CASAS DE EMPEÑO. PARA EFECTOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, TIENEN TAL CARÁCTER TODOS LOS PROVEEDORES PERSONAS FÍSICAS O MORALES NO REGULADAS POR LEYES O AUTORIDADES FINANCIERAS, QUE EN FORMA HABITUAL O PROFESIONAL, REALICEN U OFERTEN AL PÚBLICO CONTRATOS U OPERACIONES DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA, INCLUYENDO LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA." [Décima Época. Registro digital: 2008033. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, materia administrativa, tesis 2a./J. 127/2014 (10a.), página 849 «y *Semanario Judicial de la Federación* del vieres 28 de noviembre de 200014 a las 10:05 horas»].



"Artículo 2393. Es permitido estipular interés por el mutuo, ya consista en dinero, ya en géneros."

"Artículo 2856. La prenda es un derecho real constituido sobre un bien mueble enajenable para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago."

71. Como puede verse, civilmente se denomina mutuo al acto jurídico consistente en transferir la propiedad de una suma de dinero o de otros bienes fungibles (sustituibles por otros de la misma especie y calidad) a otra persona, quien se obliga a la devolución del dinero o bien entregado, es decir, se trata de un préstamo.

72. Similar regulación existe en la legislación civil del Estado de Sinaloa, en donde el contrato de mutuo está previsto del modo siguiente:

"Artículo 2266. El mutuo es un contrato por el cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles al mutuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad."

"Artículo 2275. Es permitido estipular interés por el mutuo, ya consista en dinero, ya en géneros."

"Artículo 2737. La prenda es un derecho real constituido sobre un bien mueble enajenable para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago."

73. Por su parte, la legislación mercantil dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

Código de Comercio

"Artículo 75. La ley reputa actos de comercio:

"I. Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o labrados;



"II. Las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con dicho propósito de especulación comercial;

"III. Las compras y ventas de porciones, acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles;

"IV. Los contratos relativos a obligaciones del Estado u otros títulos de crédito corrientes en el comercio;

"V. Las empresas de abastecimientos y suministros;

"VI. Las empresas de construcciones, y trabajos públicos y privados;

"VII. Las empresas de fábricas y manufacturas;

(Adicionada [N. de E. Reformada], D.O.F. 31 de agosto de 1934)

"VIII. Las empresas de transportes de personas o cosas, por tierra o por agua; y las empresas de turismo;

"IX. Las librerías, y las empresas editoriales y tipográficas;

(Reformada, D.O.F. 6 de junio de 2006)

"X. Las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales, **casas de empeño** y establecimientos de ventas en pública almoneda;

"XI. Las empresas de espectáculos públicos;

"XII. Las operaciones de comisión mercantil;

"XIII. Las operaciones de mediación en negocios mercantiles;

"XIV. Las operaciones de bancos;

"XV. Todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior;



"XVI. Los contratos de seguros de toda especie;

"XVII. Los depósitos por causa de comercio;

"XVIII. Los depósitos en los almacenes generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda librados por los mismos;

"XIX. Los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas;

"XX. Los vales u otros títulos a la orden o al portador, y las obligaciones de los comerciantes, a no ser que se pruebe que se derivan de una causa extraña al comercio;

"XXI. Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil;

"XXII. Los contratos y obligaciones de los empleados de los comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio;

"XXIII. La enajenación que el propietario o el cultivador hagan de los productos de su finca o de su cultivo;

(Adicionada, D.O.F. 23 de mayo de 2000)

"XXIV. Las operaciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;

(Reformada, D.O.F. 23 de mayo de 2000)

"XXV. Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código.

"En caso de duda, la naturaleza comercial del acto será fijada por arbitrio judicial."



"Artículo 358. **Se reputa mercantil** el préstamo cuando se contrae en el concepto y con expresión de que las cosas prestadas **se destinan a actos de comercio** y no para necesidades ajenas de éste. Se presume mercantil el préstamo que se contrae entre comerciantes."

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

"Artículo 334. En materia de comercio, la prenda se constituye:

(F. de E., D.O.F. de 8 de septiembre de 1932)

"I. Por la entrega al acreedor, de los bienes o títulos de crédito, si éstos son al portador;

"II. Por el endoso de los títulos de crédito en favor del acreedor, si se trata de títulos nominativos, y por este mismo endoso y la correspondiente anotación en el registro, si los títulos son de los mencionados en el artículo 24;

(Reformada, D.O.F. 31 de agosto de 1933)

"III. Por la entrega, al acreedor, del título o del documento en que el crédito conste, cuando el título o crédito materia de la prenda no sean negociables, con inscripción del gravamen en el registro de emisión del título o con notificación hecha al deudor, según que se trate de títulos o créditos respecto de los cuales se exija o no tal registro;

(F. de E., D.O.F. de 8 de septiembre de 1932)

"IV. Por el depósito de los bienes o títulos, si éstos son al portador, en poder de un tercero que las partes hayan designado, y a disposición del acreedor;

"V. Por el depósito de los bienes, a disposición del acreedor, en locales cuyas llaves queden en poder de éste, aun cuando tales locales sean de la propiedad o se encuentren dentro del establecimiento del deudor;

(F. de E., D.O.F. de 8 de septiembre de 1932)

"VI. Por la entrega o endoso del título representativo de los bienes objeto del contrato, o por la emisión o el endoso del bono de prenda relativo;



"VII. Por la inscripción del contrato de crédito refaccionario o de habilitación o avío, en los términos del artículo 326;

"VIII. Por el cumplimiento de los requisitos que señala la Ley General de Instituciones de Crédito, si se trata de créditos en libros."

74. Como puede apreciarse, conforme al artículo 75 del Código de Comercio, se diferencia entre los actos jurídicos que se estiman "mercantiles" o "de comercio", a partir del criterio híbrido que distingue entre el **sujeto** que realiza el acto (fracciones V, VI, VII, VIII, IX, **X** y XI), o bien, por el **acto** en sí mismo realizado (fracciones I, II, IV, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXIV y XXV) e incluso, en algunos casos, en supuestos que **mezclan tanto al sujeto como al acto** (fracciones III, XX, XXI, XXII y XXIII).

75. Particular mención merece lo previsto en la fracción X del artículo en comento, en el cual se **dispone que los actos realizados por "las casas de empeño" se consideran actos mercantiles**. Al respecto, la Real Academia Española refiere que el verbo "empeñar" significa "... *dar algo en prenda como garantía para el cumplimiento de un compromiso o de la devolución de un préstamo*", conducta que resulta acorde con el contrato de mutuo.

76. Destaca que, ante el sistema híbrido contenido en la legislación mercantil, a *contrario sensu*, cuando no se actualice alguno de los aspectos precisados (criterios objetivo o subjetivo), el acto se calificará como de carácter civil y, por tanto, se regirá por la legislación en materia civil, respecto de la cual, tanto la Federación como cada una de las entidades federativas están en potestad de emitir su propia normativa civil, la cual será aplicable en sus respectivas esferas competenciales.

77. Así, atendiendo a la naturaleza de las personas que celebran habitualmente los contratos de mutuo con garantía prendaria, las mismas se pueden englobar en tres diversos tipos:

a) Entidades financieras (como las instituciones de crédito), en cuyo caso se atiende a la naturaleza del sujeto que celebra los actos estimados de comercio.



b) Casas de empeño (constituidas como sociedades mercantiles), quienes según se ha explicado, por regla tienen un objeto de lucro, pero no están reguladas como instituciones financieras, en cuyo caso a la actividad se considera un mero acto de comercio.

c) Instituciones de asistencia privada (como el Nacional Monte de Piedad), quienes no tienen objeto de lucro.

78. A partir de lo expuesto, se puede concluir que **el contrato de mutuo con garantía prendaria no tiene intrínsecamente el carácter de acto de comercio**, pues tal calidad **no deriva de la naturaleza propia del contrato, sino que su calificativo como acto de comercio proviene del sujeto que lo realiza habitualmente** (es decir, es de carácter subjetivo), por lo que **tendrá tal carácter el realizado por las instituciones financieras o por las casas de empeño** y, por tanto, la celebración de los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria está regida por la normativa en materia mercantil que resulte aplicable, la cual corresponde emitir al Congreso de la Unión.

79. Se ha precisado que, históricamente, la actividad comercial (intercambio y enajenación de bienes, productos y/o servicios) es realizada tanto en el ámbito civil (en forma ordinaria por cualquier persona) como en el mercantil (por comerciantes, quienes lo realizan en forma profesional y como actividad primordial) siendo que **por virtud de los ordenamientos correspondientes** (tanto locales –en el caso del derecho civil– como federales) **se establecen los requisitos de validez** (esenciales y/o accidentales) de los diversos actos jurídicos mediante los cuales se desarrolla esa actividad.

80. Con base en lo explicado es posible afirmar que **las casas de empeño son sujetos de derecho mercantil** (comerciantes, por ser entes profesionales en esa actividad, la cual realizan con fines de lucro) que en forma habitual celebran con el público **contratos de mutuo con interés y garantía prendaria**, actos jurídicos los cuales conforme a la legislación mercantil, **son actos de comercio** y, por tanto, **su regulación está encomendada al Congreso Federal**, conforme a lo previsto en el artículo 73, fracción X, en relación a los numerales 116, 117, 118 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es



decir, todo lo relativo al acto jurídico realizado en forma primordial y destacada por las casas de empeño (contratos de mutuo con interés y garantía prendaria), debe ser regulado por la Federación, por corresponder a un aspecto que competencialmente le ha sido asignado en forma exclusiva a las autoridades federales. Al caso es aplicable, el criterio sostenido en la tesis de rubro: "BASES DE OPERACIÓN DE LAS CASAS DE EMPEÑO DEL ESTADO DE SONORA. LA LEY RELATIVA Y SU REGLAMENTO SON INCONSTITUCIONALES."⁶⁴

D. ¿El contenido normativo previsto en la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa se realizó dentro de los márgenes que competen al Congreso Local o, en su caso, invadió la competencia de la autoridad federal?

81. En primer término, conviene traer a colación lo expresado en la iniciativa de ley correspondiente presentada por uno de los integrantes de la Legislatura Local,⁶⁵ en donde se refirió:

"En el Estado de Sinaloa, el constante crecimiento de la población constituye un importante reto para proporcionar desarrollo social a la población que a la vez forje una mejor calidad de vida que venere el pleno desarrollo de la dignidad humana.

"Del 2008 al 2010 la pobreza en el Estado de Sinaloa pasó de ser un 32.5 a un 36.5 por ciento, lo cual indica un aumento del 4 por ciento de pobreza según el análisis realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de Programas Sociales.

"Los datos revelan que la pobreza oficial a nivel Estado pasó de afectar a 886 mil personas en 2008, a 1 millón 011 mil, 013 en el 2010, habitantes que actualmente viven en pobreza extrema o moderada y que muestran una carencia del 2.2 por ciento.

⁶⁴ Novena Época. Registro digital: 162925. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, febrero de 2011, materia constitucional, tesis 1a. XXIII/2011, página 609.

⁶⁵ Presentada por el diputado local Mario Imaz López.



"En ese contexto el Estado de Sinaloa con respecto a las 31 entidades federativas restantes, ocupó el lugar tercero de veinticuatro en porcentaje de población en pobreza, y el lugar 23 en porcentaje de población en pobreza extrema. Por lo tanto, se ubica dentro de las 10 entidades con menor pobreza en el país (año 2012).

"No obstante, a pesar de la disminución de la pobreza, la sociedad sinaloense de alguna forma recurre a financiamiento de forma distinta a la que ofrece el sistema bancario en el Estado, recurriendo a las 'casas de empeño' que prestan dinero por conducto de un contrato de mutuo con interés con garantía prendaria, que **en la mayoría de los casos estos negocios realizan operaciones contrarias a leyes financieras y las condiciones de trato, reglas y penas convencionales para con el consumidor, las cuales quedan a la decisión de los propietarios de estos negocios.**

"Por lo que es necesario que estos tipos de negocios sean regulados por normas estatales que permitan otorgar certeza y legalidad a los ciudadanos que se ven en la necesidad de recurrir a este tipo de préstamos económicos.

"Sólo como referencia en un muestreo realizado en la Ciudad de México y zona conurbada por la Procuraduría General del Consumidor (Profeco) sobre los hábitos de consumo en las casas de empeño aplicado sobre 1000 encuestas, arrojó los siguientes datos:

- "• 57.2% empeñó al menos una vez en el último año.
- "• 71.5% empeñó alhajas.
- "• 38.7 % empeñó a un plazo de tres meses.
- "• 30.3% le prestaron el 50% del avalúo.
- "• 16.2% le cobraron el 4% mensual.
- "• 73.6% firmó algún documento al empeñar.



- "• 23.4% usó el dinero para pagar otras deudas.
- "• 7.8% mencionó que tuvo algún problema con la casa de empeño. Y de éstos:
 - "• 24.7% mencionó los cobros extras con motivo de queja.
 - "• 37.9% se quejó en la casa de empeño y no se resolvió su queja.
 - "• 16.3% no recuperó su prenda.

"El empeño es, después del préstamo entre familiares, el mecanismo al que acude la mayoría de la población sobre todo de menores recursos para obtener financiamiento y enfrentar dificultades derivadas de falta de liquidez.

"En el ámbito federal estos negocios son regulados por la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Norma Oficial Mexicana NOM-179-SC-FI-2007, que establece que hasta en tanto no registren el contrato de adhesión ante la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) no podrán realizar actividades con esas características de contrato de mutuo con interés con garantía prendaria.

"Por lo tanto, **es necesario garantizar al ciudadano un mejor servicio mediante un padrón de estas empresas y tener información de si cuentan con la solvencia económica y moral, así como las garantías para responder a sus consumidores y contribuir a su fiscalización.** De lo contrario, se expone a la población a los abusos que pudieran darse por parte de estos negocios, ya sea porque cobren intereses muy superiores a los bancarios, vendan prendas antes de vencer los plazos de su pago, acepten prendas sin identificar al pignorante o de las que se dude su procedencia, no contraten un seguro de robo de las prendas, cobren cargos distintos a los fines del empeño, acepten bienes inmuebles como prendas, entre muchas otras.

"Asimismo, **es necesario que los permisionarios tengan obligaciones como presentar denuncias ante el Ministerio Público, llevar una contabilidad y requerir al pignorante acreditar la propiedad, entre otras; por otra parte,**



sólo el Gobierno del Estado pueda otorgar los permisos y exista la obligación de que realice constantemente la revisión y revalidación de los mismos, por lo menos de manera anual, se realicen visitas de inspecciones y en caso de encontrar irregularidades se apliquen sanciones administrativas que incluso puedan derivar en la cancelación del permiso o en denuncias penales y civiles correspondientes ..."

82. A su vez, en la iniciativa presentada por el Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa se expuso, en lo que interesa, lo siguiente:

"Por otro lado, actualmente en nuestra entidad, el número de casas de empeño ha aumentado considerablemente; ello en razón de que ha surgido como un medio de financiamiento que se ha convertido en una práctica común para miles de personas, la mayoría de escasos recursos económicos, que necesitan de liquidez monetaria de forma inmediata para cubrir las contingencias diarias que se les presentan.

"Lamentablemente, este tipo de establecimientos no cuentan con ninguna ley que permita su supervisión, ni que regule su operación y funcionamiento, por lo que las personas que recurren a éstas en busca de un crédito se encuentran totalmente desprotegidas.

"Si bien, las casas de empeño tuvieron un origen eminentemente social, las operaciones que hoy en día realizan se han ido transformando **hasta constituir una auténtica operación mercantil.**

"Así pues, por una parte, **las sociedades que funcionan como casas de empeño, celebran actos de comercio y, por tanto, les es aplicable la regulación federal en relación al contrato que celebran con los usuarios de este servicio, ello no es obstáculo para que las entidades federativas regulen el permiso que el establecimiento debe obtener para ofertar al público la celebración de contratos de mutuo con interés y garantía prendaria, pues dicha facultad no se le otorga expresamente al Congreso de la Unión en la Constitución Federal, por lo que es competencia de los Congresos Locales en términos del artículo 124 de nuestra Carta Magna.**



"...

"Como ya se ha dicho, hasta la fecha **en nuestra entidad las casas de empeño siguen constituyéndose sin ningún marco legal que autorice su establecimiento, es por eso que la presente iniciativa de ley tiene por objeto regular la instalación y funcionamiento de las casas de empeño, y de esta manera al ejercer el Estado un control sobre la apertura de los establecimientos** redundará en beneficio de la sociedad.

"...

"En ese sentido, es necesario legislar en esta materia, toda vez que conlleva beneficios importantes para la sociedad, pues se destaca en el contenido de la iniciativa de ley, lo siguiente:

"• Se establece como objeto regular la instalación y el funcionamiento de todos aquellos establecimientos que, en forma habitual o profesional realicen u oferten al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria;

"• Se señala como obligación inscribirse ante el Registro Estatal de Casas de Empeño;

"• Se prevé la necesidad de contratar en forma inmediata de una póliza de seguros que le permita responder por los daños y perjuicios que pudiera causarse a las prendas dadas en garantía;

"• Se instauran las causales que motivarán la aplicación de una multa, la suspensión temporal del permiso, la cancelación definitiva del mismo, clausura temporal o definitiva del establecimiento;

"• **Se crea la obligación del pignorante de identificarse y acreditar la propiedad del bien en prenda, sea con documentación o manifestación bajo protesta de decir verdad;**



"• También señala que se deberá informar a la Procuraduría General de Justicia del Estado y a la Secretaría de Seguridad Pública sobre las transacciones que se realicen en las casas de empeño, de conformidad con los lineamientos señalados en ley, y

"• Se instituye la obligatoriedad de las casas de empeño de contar con el permiso expedido por la autoridad correspondiente para su instalación y debido funcionamiento.

"Por tanto, esta normatividad brindará certeza jurídica a los usuarios y permitirá transparentar esta actividad, en aras de proteger el patrimonio de los sinaloenses ..."

83. De las iniciativas en comento se obtiene con claridad:

• El reconocimiento en cuanto a que las casas de empeño están reguladas por el Código de Comercio, la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Norma Oficial Mexicana NOM-179-SCFI-2007 y que realizan actos calificados como mercantiles, como lo son los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria.

• La competencia expresa de la Federación para legislar en lo referente a la materia de comercio y, simultáneamente, la facultad residual de los Estados para regular lo relativo a los permisos para los establecimientos dedicados a esa actividad económica.

• La necesidad de que, en el ámbito de competencias que les corresponde a las entidades federativas, se regule en el Estado de Sinaloa lo relativo a la instalación, operación y funcionamiento de las casas de empeño.

84. Lo anterior revela que mediante la expedición de la norma en comento, la intensión primordial fue legislar al nivel estatal **sobre los aspectos relacionados con la instalación, operación y funcionamiento de las casas de empeño**, por lo que resulta conveniente verificar si el resultado contenido en la ley atiende o no a esa pretensión, para cuyo análisis, a continuación se sintetiza lo establecido en las distintas porciones normativas integrantes de ese cuerpo legislativo.



Artículo	Síntesis de contenido
1	Objeto de la ley (regular la instalación y funcionamiento de casas de empeño)
2	Definición de diversos conceptos
3	Determinación de autoridades a quienes compete la aplicación de la ley
4	Supletoriedad de la ley
5	Facultades de la Secretaría de Administración y Finanzas
6	Obligación de contar con permiso para instalación y funcionamiento
7	Obligación de colocar en un lugar visible el permiso otorgado
8	Vigencia de los permisos
9	Causación de derechos por la expedición, modificación, revalidación o reposición del permiso
10	Posibilidad de interponer el recurso de inconformidad contra la expedición, modificación, revalidación o reposición del permiso
11	Requisitos para obtener el permiso de instalación y funcionamiento
12 y 13	Plazo para resolver lo relativo a la solicitud de permiso
14	Consecuencia de la falsedad de datos en la solicitud
15	Notificación del permiso
16	Requisitos mínimos del permiso
17	Casos de modificación del permiso
18	Plazo para solicitar la modificación del permiso
19	Requisitos para solicitar la modificación del permiso
20	Plazo para resolver lo relativo a la modificación del permiso
21	Plazo para revalidar los permisos
22	Plazo para resolver sobre la revalidación de permisos
23	Casos para solicitar la reposición del permiso
24	Requisitos para solicitar la reposición del permiso
25	Plazo para resolver sobre la reposición del permiso



26	Aspectos que componen el Registro Estatal de Casas de Empeño
27 y 28	Obligaciones de los permisionarios
29	Prohibiciones respecto de las garantías otorgadas
30	Obligaciones de las casas de empeño en caso de pérdida o robo de las garantías
31	Facultades de verificación
32 a 34	Sanciones procedentes y casos para su imposición
35	Casos de cancelación de permisos
36	Elementos para la individualización de sanciones
37 a 40	Procedimiento para la imposición de sanciones
41	Plazo para la prescripción de las facultades sancionatorias
42	Interrupción de la prescripción
43	Quejas en contra de servidores públicos
44 a 62	Regulación del recurso administrativo de revisión

85. Para emprender el estudio del motivo de inconstitucionalidad propuesto por la parte actora, debe reiterarse que, conforme a lo hasta ahora explicado, todo lo relativo a los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria celebrados por las casas de empeño, debe ser regulado por la Federación, mientras que existen otros aspectos relacionados con las casas de empeño que pueden ser normados por autoridades locales o municipales, como lo es lo relativo al **lugar o espacio físico** (establecimiento) en el cual se celebran los actos de comercio o el funcionamiento de esas negociaciones (en lo relativo a horarios y demás aspectos relativos a cómo operar como negociación) y que es, precisamente, el aspecto que se buscó normar mediante la ley ahora cuestionada, según se sigue del correspondiente proceso legislativo.

86. En relación con el establecimiento en donde se celebran los actos de comercio (en concreto, los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria por parte de profesionales –casas de empeño–), debe decirse que la regulación relativa no está encomendada a las autoridades federales, por lo que debe



atenderse a lo previsto en los artículos 115, 116 y 122 constitucionales, de cuyos contenidos se obtiene, en lo que interesa, lo siguiente:

- Los Municipios tienen facultades para formular, aprobar y administrar los Planes de Desarrollo Urbano Municipal, participar en la formulación de planes de desarrollo regional, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y otorgar licencias y permisos para construcciones –artículo 115, fracción II, inciso d); V, incisos d), e) y f)–.

- A las entidades federativas compete legislar en todo aquello que no esté expresamente previsto para las autoridades federales o municipales, pero siempre atendiendo a las previsiones y límites constitucionales (artículos 124, 116, 117 y 118 constitucionales).

- La Ciudad de México podrá legislar respecto de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, la prestación de servicios públicos a su cargo, así como de las demás materias que no estén expresamente asignadas a las autoridades federales, haciéndolo dentro de los límites constitucionalmente previstos para ello (artículos 124 y 122 constitucionales).

87. Lo anterior implica que tanto las entidades federativas como los Municipios cuentan con potestades para regular ciertos aspectos relacionados con los establecimientos mercantiles, pues las facultades precisadas inciden en aspectos vinculados con el lugar donde se celebran actos de comercio, como lo es el otorgamiento de permisos para la construcción de comercios, la utilización del suelo, el desarrollo urbano del Municipio, impuestos en materia inmobiliaria, etcétera.

88. Esa regulación puede ser muy compleja, al incluir aspectos como la instalación, operación y funcionamiento de los establecimientos comerciales, así como la regulación atinente a su seguridad y otras cuestiones que envuelven la actividad cotidiana de quienes se dedican al comercio y, en particular, a realizar actos mercantiles en forma profesional (comerciantes).



89. A partir del estudio del contenido de los preceptos legales que integran la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa se sigue que lo expuesto por la autoridad actora resulta infundado en una parte y fundado en otra, según se explica a continuación:

90. La parte **infundada** de lo aducido por la parte actora se refiere a los artículos **1 a 10; 11, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X y XII; 12 a 26; 27, fracciones I, II, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII; 31, 32, 33, fracciones I, III, V, VI y VII; 34, fracciones I, II y III; y 35 a 62;** ello porque lo previsto en tales preceptos se ajusta a los aspectos que corresponde legislar a las autoridades locales.

91. En efecto, como se ha establecido, en términos de lo previsto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Federación corresponde legislar en materia de comercio, lo cual incluye lo atinente a la determinación de los actos que legalmente sean considerados de comercio, entre los cuales están los actos jurídicos realizados por las casas de empeño (a quienes normativamente se considera comerciantes), por ende, la regulación aplicable y exigible a los actos jurídicos realizados por esos sujetos (primordialmente, los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria) debe ser emitida por las autoridades federales, esto es, el Congreso de la Unión, sin que los aspectos como la forma de operación de esos establecimientos (como lo relativo a los permisos para su operación, horarios de funcionamiento, uso de suelo, pago de derechos por la expedición de constancias y autorizaciones) esté reservado en forma exclusiva a las autoridades federales sino que, por el contrario, esos aspectos pueden ser normados por las entidades federativas.

92. Ciertamente, en los artículos **1 y 2** de la norma impugnada, se prevé el objeto de ese ordenamiento (regular la instalación y funcionamiento de establecimientos mercantiles destinados a realizar en forma habitual y profesional contratos de mutuo con interés y garantía prendaria) y a definir los conceptos que se estimaron más importantes para dar claridad a tal ordenamiento, aspectos que en forma alguna interfieren con la potestad del Congreso de la Unión para legislar respecto de la materia de comercio, dado que no tienen trascendencia respecto del acto jurídico realizado por las casas de empeño (contrato de mutuo con interés y garantía prendaria), el cual es calificado como un "acto de comer-



cio" (criterio objetivo de identificación), ni con la determinación de quiénes son considerados como comerciantes (criterio subjetivo).

93. En concordancia con el objeto de la ley impugnada, su artículo **3** dispone que la aplicación de ese ordenamiento corresponde al Gobierno del Estado de Sinaloa, quien lo hará por conducto de la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Ejecutivo de esa entidad, quien tendrá las facultades previstas en el artículo **5** de ese ordenamiento, siendo que en ninguna de ellas se prevé la potestad de normar aspectos relacionados con el contrato de mutuo con interés y garantía prendaria; por el contrario, se trata de facultades relativas a trámites administrativos como es tramitar y resolver lo relativo a la expedición, modificación, revalidación, reposición y cancelación de permisos para la instalación y funcionamiento de casas de empeño y sancionar por la inobservancia de los deberes previstos en ese ordenamiento.

94. El artículo 4 de ese ordenamiento prevé una cuestión meramente procedimental como es la supletoriedad de esa norma en tanto que su numeral **6** establece el deber de los establecimientos mercantiles destinados a ofrecer el servicio de casa de empeño, de contar con el permiso para instalación y funcionamiento, previo cumplimiento de los requisitos precisados en el artículo **11** de ese ordenamiento, acto administrativo que deberá estar visible en forma permanente en el propio local (artículo **7**) y que debe cumplir los requisitos mínimos previstos en el artículo **16** de ese ordenamiento, cuya vigencia será de un año (numeral **8**), esto es, en esos preceptos no se establece alguno vinculado con aspectos atinentes al contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, sino sólo cuestiones relativas al acto administrativo mediante el cual la autoridad administrativa local autoriza o no el funcionamiento de un establecimiento mercantil dentro de su espacio territorial, es decir, aspectos que se circunscriben al ámbito competencial asignado constitucionalmente a las entidades federativas.

95. Los numerales **12 y 13** de ese ordenamiento se ocupan de los plazos para que la autoridad administrativa local analice y resuelva sobre la solicitud del permiso y la posibilidad de realizar visitas de inspección para constatar lo manifestado en la documentación correspondiente, así como de realizar requerimientos; mientras que el artículo **14** dispone la consecuencia de presentar información o datos falsos con motivo de esos trámites administrativos. A su vez,



el artículo 15 regula la forma de comunicar al interesado sobre el otorgamiento del permiso solicitado, el cual podrá modificarse por la autoridad cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 17 de esa norma, o bien por el interesado, a petición hecha en el plazo de diez días siguientes a la actualización de alguno de esos casos (artículo 18), previo cumplimiento de los requisitos previstos en el numeral 19 de esa norma, lo cual será resuelto en el plazo máximo de treinta días hábiles siguientes a la recepción de los documentos respectivos (artículo 20).

96. El permiso otorgado por la autoridad administrativa local podrá revalidarse previa solicitud hecha antes de su vencimiento y cumplimiento de los requisitos respectivos (artículo 21), para lo cual la autoridad cuenta con el plazo de diez días (numeral 22), y en el eventual caso de que el documento respectivo sea extraviado, los artículos 23 a 25 regulan el procedimiento para su reposición.

97. En el artículo 26 de ese ordenamiento se dispone la creación de un Registro Estatal de Casas de Empeño, cuyo funcionamiento se asigna a la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Ejecutivo de Sinaloa y, para tal efecto, normativamente se establecen los aspectos que integrarán ese registro.

98. El capítulo VI de esa norma (artículos 27 a 30) contiene las diversas obligaciones de los permisionarios (casas de empeño), las cuales pueden catalogarse del modo siguiente:

- Frente a la autoridad administrativa local (previstas en el artículo 27, fracciones I, II, VII, VIII, IX y X), las cuales se refieren sustancialmente al deber de otorgar la información que sea requerida y permitir la inspección de la autoridad administrativa.

- Frente a los usuarios con motivo de los contratos de mutuo celebrados (previstas en las fracciones **III, IV y V del artículo 27, y en los numerales 28, 29 y 30**), en las que están los deberes siguientes:

- Solicitar al pignorante su identificación y comprobante de domicilio, así como la propiedad del bien otorgado en garantía con motivo del contrato de mutuo.



- Otorgar el pignorante una copia del contrato celebrado, sin espacios en blanco y firmado por todos los participantes del acto.

- Internas o administrativas (previstas en las fracciones VI y XII), consistentes en llevar registros de los actos jurídicos (contratos de mutuo con interés y garantía prendaria) realizados.

- Frente a terceros (previstas en la fracción XI del artículo 27), como lo es presentar denuncias penales.

99. El artículo **31** del ordenamiento analizado dispone la potestad de la autoridad administrativa local para ordenar la práctica de visitas de inspección o verificación; mientras que el numeral **32** prevé los diversos tipos de sanciones administrativas (multa, suspensión temporal del o cancelación del permiso) procedentes ante el eventual incumplimiento de los deberes a cargo de las casas de empeño, y el artículo **33** señala las conductas que serán sancionadas con multa y los importes correspondientes, en tanto que los artículos **34 y 35** señalan las irregularidades sancionadas con la suspensión temporal o la cancelación del permiso, respectivamente.

100. De igual manera, los artículos **36 y 37** de la ley ahora impugnada, están relacionados con aspectos del derecho administrativo sancionador, pues en ellos se regulan los aspectos a considerar en la imposición de sanciones y el deber de respetar las formalidades esenciales del procedimiento, así como el plazo para que la autoridad emita la resolución correspondiente (**artículo 38**) y la forma de proceder ante el eventual concurso de conductas irregulares (**numeral 39**).

101. En el artículo **40** se establece que la responsabilidad administrativa no exime al infractor de otro tipo de responsabilidad; mientras que el numeral **41** establece el plazo de cinco años para que prescriba la potestad sancionatoria de la autoridad administrativa local, plazo que será interrumpido cuando exista impugnación (**artículo 42**).

102. El artículo **43** de la ley en comento dispone el derecho de cualquier persona de presentar quejas en contra de los servidores públicos por el incum-



plimiento de los deberes a su cargo derivados de la norma precisada y que ello será sancionado conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, independientemente de las responsabilidades civiles o penales a que hubiera lugar.

103. Finalmente, en los artículos 44 a 62 de la ley impugnada, se establece toda la regulación relativa al recurso administrativo de revisión relacionado con los permisos regulados por ese ordenamiento, como su carácter optativo; plazos para interposición y resolución, requisitos del escrito respectivo, causas de desechamiento, improcedencia y sobreseimiento, alcance de lo resuelto y demás aspectos relativos a tal medio de impugnación.

104. Como puede apreciarse, en la ley impugnada (con excepción de lo previsto en los artículos 11, fracción XI, 27, fracciones III, IV y V, 28, 29 y 30), el Congreso Estatal se ocupó de aspectos que incumben a su ámbito competencial pues, medularmente, reguló lo atinente a los permisos para el funcionamiento de cierto tipo de negociaciones mercantiles (casas de empeño), como lo es la vigencia de permisos y revalidaciones, requisitos para su obtención, obligaciones de los permisionarios, facultades de las autoridades administrativas (de vigilancia y sanción), y todos los aspectos relacionados con la operación esas negociaciones cuando operen en su espacio geográfico, por ende, al desarrollar normativamente el ordenamiento en comento (con la salvedad precisada), no se afectó el ámbito competencial de la Federación para legislar en materia de comercio, pues mediante lo previsto en los artículos **1 a 10; 11, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X y XII; 12 a 26; 27, fracciones I, II, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII; 31, 32, 33, fracciones I, III, V, VI y VII; 34, fracciones I, II y III; y 35 a 62** de esa norma, la Legislatura Local no se ocupó de **aspectos configurativos** del acto de comercio (contrato de mutuo con interés y garantía prendaria) realizado por las casas de empeño, sino de cuestiones relacionadas con el funcionamiento y operación de negociaciones que realizan actividades dentro de su territorio.

105. Así, toda vez que la regulación contenida en los referidos preceptos está encaminada a reglar lo relativo a (1) la obtención de permisos para funcionar como casa de empeño; (2) la renovación, reposición y revocación de esos permisos y los trámites respectivos; (3) los medios de impugnación procedentes; (4) las obligaciones de los permisionarios; (5) la potestad de la autoridad



para verificar que el funcionamiento del establecimiento se realiza acorde con la ley; (6) las sanciones aplicables; y (7) los demás aspectos relativos con el funcionamiento del establecimiento respectivo y, por tanto, a contrario sensu, no están enfocados en regular la materia que constitucionalmente es asignada a la Federación (comercio, entendiéndose esto, en el caso, como el contrato de mutuo con interés y garantía prendaria celebrado entre una casa de empeño y el público en general), entonces es de concluir que no asiste razón a la parte actora en cuanto a la pretendida inconstitucionalidad, al menos por lo que toca a los preceptos ya indicados; de ahí lo parcialmente **infundado** del concepto de invalidez propuesto.

106. En cambio, la parte **fundada** del motivo de invalidez expresado por la autoridad demandante se refiere a los **artículos 11, fracción XI, 27, fracciones III, IV y V; 28; 29; 30; 33, fracciones II y IV; y 34, fracciones IV y V**, todos de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, los cuales disponen:

"Artículo 11. Para obtener el permiso para la instalación y funcionamiento de las casas de empeño, se deberá presentar ante la Secretaría, en original y copia, la siguiente documentación:

"I. ...

"XI. **Póliza de seguro para garantizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionarse a los pignorantes**, cuyo monto mínimo sea equivalente a doce mil unidades de medida y actualización. Este requisito podrá cubrirse dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la aprobación de la solicitud. En caso de no presentarla la Secretaría revocará el permiso y se lo notificará al solicitante."

"Artículo 27. Los permisionarios tienen las siguientes obligaciones:

"I. ...

"III. **Solicitar**, antes de la suscripción del contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, **la identificación y comprobante de domicilio del pignorante, únicamente podrán aceptarse como identificación la credencial para**



votar, la licencia de conducir, el pasaporte, la cédula profesional o la cartilla del servicio militar nacional;

"IV. Requerir al pignorante la acreditación de la propiedad del bien en prenda;

"V. Proporcionar al pignorante un tanto del respectivo contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, sin espacios en blanco y debidamente firmado por ambas partes."

"Artículo 28. Las casas de empeño deberán **adoptar las medidas indispensables para cerciorarse de la identidad de los pignorantes y su propiedad sobre los bienes pignorados,** para lo cual requerirá los documentos que los acrediten.

"En caso de no contar el pignorante con la documentación que acredite la propiedad del bien pignorado, **deberá emitir manifiesto, bajo protesta de decir verdad, en el que reconozca expresamente que es su legítimo e indiscutible propietario y señale cómo obtuvo la propiedad del bien.**

"El incumplimiento de este artículo será sancionado en los términos del artículo 234 del Código Penal para el Estado de Sinaloa."

"Artículo 29. En los **establecimientos no podrán utilizarse, bajo ningún título, los objetos pignorados en beneficio de persona alguna.**"

"Artículo 30. **En caso de pérdida o robo de la prenda almacenada, la casa de empeño pagará al deudor la diferencia entre el préstamo otorgado y el importe fijado como avalúo.**

"En ningún caso se podrá deducir de esta cantidad los intereses devengados o los gastos de almacenaje, derivados de la guarda y custodia de la prenda."

"Artículo 33. Se impondrá a la persona física o moral que resulta responsable de una casa de empeño, multas de cincuenta a quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización por:



"I. ...

"II. Cancelar, con anticipación a la fecha de conclusión del periodo de vigencia, la póliza de seguro para garantizar los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse a los pignorantes;

"III. ...

"IV. Realizar contratos sin que el pignorante acredite su identidad."

"Artículo 34. Se impondrá suspensión temporal del permiso hasta por treinta días naturales, por:

"I. ...

"IV. Omitir renovar la póliza de seguro para garantizar los daños y perjuicios a los pignorantes, dentro del término de tres días hábiles contados a partir de que haya recibido personalmente y por escrito el requerimiento para ello por parte de la Secretaría; y

"V. Aceptar bienes en garantía prendaria, de manera reiterada, sin que el pignorante acredite su identidad, entendiéndose por reiteración la repetición de la conducta, hasta en tres ocasiones en un periodo de treinta días."

107. Como puede apreciarse, en los preceptos legales transcritos se establece, en esencia, lo siguiente:

- La obligación de quienes quieran instalar una casa de empeño en Sinaloa, de exhibir con la solicitud correspondiente, la póliza de seguro para garantizar los daños y perjuicios que puedan causarse con motivo de la celebración de contratos de mutuo con interés y garantía prendaria, la cual deberá ser equivalente, al menos a doce mil unidades de medida y actualización (artículo 11, fracción XI).

- La obligación de los permisionarios de:



a) Solicitar, antes de la celebración del contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, la identificación y comprobante de domicilio de la contraparte, así como la precisión de los documentos aptos para tal efecto (artículo 27, fracción III).

b) Requerir al pignorante el acreditamiento de la propiedad del bien dado en prenda (artículo 27, fracción IV) y de adoptar medidas para cerciorarse de la identidad de los pignorantes y de la propiedad de la garantía otorgada, así como que en el caso de no poderse acreditar tal extremo, bastará la manifestación bajo protesta de decir verdad (artículo 28).

c) Dar al pignorante un tanto del contrato celebrado, sin espacios en blanco y firmados por ambas partes (artículo 27, fracción V).

- La prohibición de utilizar bajo cualquier título los objetos dados en prenda (artículo 29).

- La obligación de pagar al pignorante la diferencia entre el préstamo otorgado y el importe del avalúo en caso de pérdida o robo del bien otorgado en prenda y la prohibición de deducir de dicha cantidad los intereses devengados o los gastos de almacenaje (artículo 30).

- La posibilidad de que sancione con una multa a quien cancele en forma previa a la conclusión de la vigencia, la póliza del seguro para garantizar los daños y perjuicios causados al pignorante, así como a quien realice contratos de mutuo con interés y garantía prendaria, sin verificar la identidad del pignorante (artículo 33, fracciones II y IV).

- La posibilidad de sancionar con la suspensión temporal del permiso hasta por treinta días naturales a quien omita renovar la póliza del seguro para garantizar daños y perjuicios a los pignorantes, así como a quien reiteradamente reciba bienes en garantía, sin constatar la identidad del pignorante.

108. Para evidenciar lo parcialmente fundado del concepto de invalidez en estudio es necesario reiterar que conforme al sistema de distribución de com-



petencias previsto en la Constitución Federal, corresponde a la Federación legislar en materia de comercio, lo cual incluye **establecer los criterios a partir de los cuales se determinen (1) los actos considerados de comercio** –criterio objetivo– y **(2) quiénes tienen la calidad de comerciantes** –criterio subjetivo–, así como (3) los demás aspectos inherentes a la materia de comercio, como serán las obligaciones particulares y demás reglas aplicables, incluso las procesales.

109. Por su parte, en términos del artículo 124 constitucional, a las entidades federativas compete legislar en los aspectos relativos a la operación y funcionamiento de los establecimientos mercantiles dentro de su circunscripción territorial, así como a la materia civil (en donde puede regularse el contrato de mutuo realizado por quienes no tengan la calidad de comerciantes), en el entendido que al normar lo atinente al funcionamiento de las negociaciones, las entidades federativas no pueden abarcar aspectos intrínsecos a los actos que realizan los comerciantes, puesto que ello está reservado constitucionalmente a las autoridades federales por virtud de lo previsto en el artículo 73, fracción X, constitucional.

110. Así, dado que las casas de empeño normativamente son considerados sujetos del derecho mercantil (criterio subjetivo) y realizan actos de comercio (criterio objetivo) como lo es el contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, entonces la facultad para normar lo relativo a ese tipo de acto jurídico compete a las autoridades federales (Congreso de la Unión); mientras que aspectos como los requisitos y reglas para la operación de cualquier tipo de negociación (incluso las mercantiles), puede ser ejercida por las entidades federativas a condición de que invada alguna de las potestades constitucionalmente asignadas a las autoridades federales.

111. Lo expuesto es coincidente con el criterio adoptado por unanimidad de los integrantes de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, en sesión de siete de marzo de dos mil doce, el amparo en revisión 687/2011, del cual derivó la tesis de rubro: "CASAS DE EMPEÑO. LA FACULTAD DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULAR EL PERMISO QUE EL ESTABLECIMIENTO MERCANTIL DEBE OBTENER PARA OFRECER AL PÚBLICO LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE MUTUO CON INTERÉS Y



GARANTÍA PRENDARIA, NO INVADE LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.⁶⁶

112. Igualmente, este Pleno ha considerado que –por regla general– los temas o materias sobre los cuales el Congreso de la Unión está autorizado para legislar suelen ser más amplios que los asignados a las Legislaturas Locales, en cuanto se refieren a cuestiones que pueden interesar a toda la República y a los mexicanos en general, conforme a los principios del federalismo, tales como la justa y equilibrada distribución de la riqueza nacional, el fortalecimiento económico, político y social de los Estados y la promoción del desarrollo regional, sin desconocer que las leyes que de tal órgano provienen, también pueden orientar la coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios para cumplir de forma integral sus funciones, con respeto a sus espacios de competencia.⁶⁷ Ejemplo de ello es que esta Corte ha determinado que de los artículos 73, fracciones X y XXIX-E, en relación con los numerales 25 y 28 de la Constitución Federal, se desprende la facultad de las autoridades federales en materia de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, fundamentalmente las de abasto y las que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios, de los cuales deriva la potestad de legislar sobre la organización y defensa de los consumidores.⁶⁸

113. Sobre las bases expuestas este Pleno considera que lo previsto en los artículos **11; fracción XI, 27, fracciones III, IV y V; 28; 29; 30; 33, fracciones II y IV; y 34, fracciones IV y V**, todos de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, son contrarios al sistema de distribución de competencias

⁶⁶ Décima Época. Registro digital: 2000955. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IX, Tomo 1, junio de 2012, materias constitucional y civil, tesis 1a. CXIII/2012 (10a.), página 255.

⁶⁷ Véase la ejecutoria correspondiente al amparo en revisión 32/2005.

⁶⁸ "PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LAS FACULTADES PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA, QUE LE OTORGAN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIONES X Y XXIX-E, 25 Y 28 CONSTITUCIONALES, CREÓ LA PROCURADURÍA RELATIVA Y EMITIÓ DISPOSICIONES EN DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES." (Novena Época. Registro digital: 177519. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, agosto de 2005, materia administrativa, tesis P./J. 97/2005, página 7).



previsto en los artículos 73, fracción X, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues tales normas están encaminadas a regular aspectos vinculados con el acto jurídico realizado por cierto tipo de sujetos que legalmente se consideran comerciantes (casas de empeño), como lo es el contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, aspecto que corresponde normar a la materia de comercio, cuya potestad normativa recae en forma exclusiva en las autoridades federales, particularmente, en el Congreso de la Unión.

114. Como ya se señaló, los preceptos indicados no regulan aspectos relativos a (1) la obtención de permisos para funcionar como casa de empeño; (2) la renovación, reposición y revocación de esos permisos y los trámites respectivos; (3) los medios de impugnación procedentes; (4) las obligaciones de los permisionarios; (5) la potestad de la autoridad para verificar que el funcionamiento del establecimiento se realiza acorde con la ley; (6) las sanciones aplicables; y (7) los demás aspectos relativos con el funcionamiento del establecimiento respectivo, sino que están dirigidas a normar cuestiones relativas al acto jurídico realizado por los entes dedicados en forma profesional a la celebración del contrato de mutuo con interés y garantía prendaria.

115. Para corroborar la anterior afirmación debe decirse que la obligación prevista en la **fracción XI del artículo 11** de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, es contraria a lo previsto en el artículo 73, fracción X, en relación con el numeral 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que a través de tal precepto legal, el Congreso del Estado de Sinaloa reguló un aspecto directamente relacionado con el acto de comercio (contrato de mutuo celebrado por casas de empeño) realizado por las casas de empeño, esto es, por virtud de esa norma se impone un deber a quienes desean instalar en esa entidad una casa de empeño, de presentar junto con la solicitud correspondiente (entre otros), la póliza de seguro para garantizar los posibles daños y perjuicios que puedan causarse a los pignorantes, es decir, obliga a esos sujetos a contar con un seguro para poder realizar contrato que es innato a su actividad, como si el contrato de seguro fuera un elemento indispensable de dicho acto jurídico, asimismo, se establece un monto mínimo al que debe corresponder esa póliza (doce mil unidades de medida y actualización).



116. Se estima que el establecimiento de ese requisito es violatorio de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la referida póliza busca garantizar los derechos de los consumidores (público pignorante o contratantes de los préstamos celebrados por las casas de empeño), a pesar de que conforme a los criterios establecidos por este Tribunal Pleno, acorde con los artículos 73, fracciones X y XXIX-E, 25 y 28 de la Constitución Federal, es al Congreso de la Unión a quien corresponde legislar para proteger a los consumidores.

117. Luego, si por virtud del precepto legal indicado se impone un deber para las casas de empeño en aras de proteger a los consumidores (usuarios) de los servicios prestados por esos entes, es incuestionable que al legislar sobre ese aspecto, las autoridades demandadas en la presente controversia constitucional invadieron las materias competencia de la Federación.

118. Además, con tal actuar, las autoridades locales legislaron en aspectos relacionados con los actos de comercio realizados por las casas de empeño, esto es, al imponer como una obligación el contar con un seguro para garantizar los daños y perjuicios causados a los bienes dados en prenda, se establece un requisito no sólo para el funcionamiento de los establecimientos comerciales dedicados a esa actividad económica, sino igualmente para la realización de los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria, de tal suerte que en términos de la legislación local, para poder celebrar ese tipo de actos será necesario contar con un seguro de daños y perjuicios; de ahí que el establecimiento de ese requisito trascienda al acto de comercio desarrollado por las casas de empeño al tornarse –aparentemente– un requisito para operar por parte de esos sujetos, aspecto el cual si bien pareciera estar vinculado sólo con el funcionamiento de la negociación, no menos cierto es que está dirigido con la actividad o acto jurídico realizado en forma destacada por esos sujetos (celebración de contratos de mutuo con interés y garantía prendaria) y, por tanto, la Legislatura Local no está en aptitud de legislar al respecto (ello al margen de la intensidad pretendida con la previsión respectiva).

119. Similar situación acontece respecto de lo previsto en los **artículos 27, fracciones III, IV y V, y 28** de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el



Estado de Sinaloa, pues a través de esas porciones normativas se **imponen obligaciones** a los permisionarios de casas de empeño, las **cuales trascienden y afectan lo relativo a los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria**, pues se obliga a que para la celebración de esos actos de comercio, deban solicitar a la contraparte que (1) se identifique, (2) acredite su domicilio (con algún documento previsto en la propia legislación local) y que (3) demuestre la propiedad del bien dado en prenda y, en caso de no poder hacerlo, (4) que manifieste bajo protesta de decir verdad que es el propietario de ese bien.

120. La regulación sobre esos aspectos trasciende al acto de comercio en la medida en que se trata de requisitos para la celebración del contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, los cuales son previstos a través de una norma local y no así de un ordenamiento jurídico emitido por las autoridades federales, a quienes, en términos de lo expresado, corresponde legislar sobre los actos de comercio.

121. La trascendencia de lo previsto en la legislación impugnada respecto de la competencia de las autoridades federales se obtiene del hecho de que al regularse a nivel local aspectos relacionados con el contrato de mutuo con interés y garantía prendaria como son los requisitos y deberes para su celebración, se establece a nivel local deberes respecto de un acto jurídico y de comercio cuya regulación corresponde a las autoridades federales y, ante ello, es indudable que la Legislatura Local no estaba en aptitud de extender su potestad normativa a ese tipo de aspectos.

122. Asimismo, lo previsto en los **artículos 29 y 30** de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, invade la potestad de las autoridades federales en materia de comercio, ya que a través de esos preceptos se establece (1) la obligación de cubrir al pignorante una suma en el supuesto de pérdida o robo del bien dado en prenda y (2) dos prohibiciones para las casas de empeño consistentes en (2.I.) no poder utilizar los objetos dados en prenda y (2.II.) no poder deducir los intereses devengados o los gastos de almacenaje de la cantidad que resulte entre el préstamo otorgado y el importe del avalúo (ante la pérdida o robo del bien en prenda).



123. A su vez, por lo que toca a los artículos **33, fracciones II y IV; y 34, fracciones IV y V**, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, esos preceptos prevén sanciones consistentes en multas y suspensión temporal del permiso a causa de (1) cancelar anticipadamente o no renovar la póliza del seguro para garantizar los daños y perjuicios a los pignorantes, o bien, por (2) realizar contratos de mutuo con interés y garantía prendaria o recibir bienes en garantía, sin verificar la identidad del pignorante, es decir, la causa de tales sanciones deriva del incumplimiento de obligaciones que están vinculadas con aspectos propios e inherentes al contrato de mutuo, como lo es contar en todo momento con una póliza de seguro para la protección del público pignorante, o bien, el constatar la identidad de quien deja algún bien en garantía a causa de la celebración de esos actos jurídicos.

124. Luego, al establecer sanciones por el incumplimiento de deberes relacionados con aspectos que inciden en la materia propia del contrato de mutuo con interés, la Legislatura Local excede el ámbito en el cual desarrolla su potestad legislativa, pues sanciona el incumplimiento de deberes jurídicos los cuales trascienden al acto de comercio en la medida en que se trata de requisitos para la celebración del contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, lo cual afecta la potestad de las autoridades federales para legislar en esos aspectos relacionados con el acto de comercio realizado por quienes en forma profesional y habitual celebran ese tipo de contratos.

125. En criterio de este Tribunal Pleno, tales normas invaden la esfera de competencia de las autoridades federales, porque el contenido normativo ahí previsto invariablemente incide en las obligaciones que rigen entre las partes que celebran los contratos mercantiles de mutuo con interés y garantía prendaria, ya que dada la dicotomía y correlación entre las obligaciones y los derechos, al imponerse deberes para una de las partes, ello se traduce en un derecho para la contraparte, siendo que la regulación sobre esos derechos y obligaciones es un aspecto ajeno a la competencia de las autoridades locales, dado que se trata de personas dedicadas en forma profesional o habitual a la contratación de mutuo con interés y garantía prendaria (casas de empeño, a quienes se consideran sujetos de derecho mercantil).



126. Con base en lo expresado, procede declarar la invalidez de los artículos **11, fracción XI; 27, fracciones III, IV y V; 28; 29; 30; 33, fracciones II y IV; y 34, fracciones IV y V**, todos de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, dado que las autoridades de esa entidad federativa no cuentan con atribuciones para imponer obligaciones para quienes celebran en forma habitual y profesional contratos de mutuo con interés y garantía prendaria, pues esa actividad es desarrollada por casas de empeño que por disposición legal son considerados sujetos de derecho mercantil regidos por las disposiciones que en materia de comercio y protección a los consumidores emitan las autoridades federales, en términos de lo previsto en los artículos 73, fracciones X y XXIX-E, 25, 28, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

127. Ahora bien, toda vez que la impugnación enderezada por la parte actora no sólo se refiere a la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, sino que igualmente se solicita la invalidez de los artículos cuarto y quinto transitorios del decreto impugnado (relacionado con aquella norma), así como de los artículos 34 bis-19; 34 bis-20; 34 bis-21; 34 bis-22 y 78 bis-9, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, a continuación nos ocuparemos, primeramente, del último de los preceptos transitorios invocados, respecto del cual es **infundado** el motivo de invalidez aducido por la parte actora, según se explica enseguida:

128. El artículo quinto transitorio del decreto impugnado estableció lo siguiente:

"Quinto. Las casas de empeño que ya se encuentran operando en el territorio del Estado de Sinaloa dispondrán de un plazo de 90 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de este decreto, para dar cumplimiento a las disposiciones que regulan los derechos por los servicios de autorización, registro y supervisión para la instalación y operación de casas de empeño, contenidas en este decreto. De igual manera las casas de empeño ya instaladas deberán apearse a los términos de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa y gestionar el permiso a que hace referencia ante la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado, dentro de los noventa días naturales contados a partir de la entrada en vigor de este decreto."



129. Como puede apreciarse, la referida norma previó el plazo aplicable para que las casas de empeño existentes previamente a la entrada en vigor de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa se ajustaran a las disposiciones contenidas en ese ordenamiento, es decir, tramitar y gestionar los permisos y autorizaciones correspondientes a efecto de poder operar legalmente.

130. En este contexto, es claro que esa norma no regula directamente algún aspecto relacionado con los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria celebrados por quienes son considerados profesionales en la materia (casas de empeño) al realizar esos actos en forma habitual; por el contrario, la disposición transitoria indicada sólo establece el plazo para regularizarse administrativamente por quienes ya operan a la entrada en vigor de la ley contenida en el decreto impugnado, pero –se insiste– sin que tal regulación abarque la materia de comercio que constitucionalmente está asignada a la Federación por virtud de lo previsto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de ahí lo infundado del planteamiento respecto de esa norma transitoria.

131. En otro orden, por cuanto hace a la impugnación de los artículos 34 bis-19; 34 bis-20; 34 bis-21;⁶⁹ 34 bis-22 y 78 bis-9, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa (reformados por virtud de lo previsto en el artículo primero del decreto impugnado), debe decirse que la parte actora se limita a exponer genéricamente que se invaden las competencias de la Federación. Por tanto, este Tribunal Pleno procede a analizar si lo previsto en esas normas resulta contrario de las competencias constitucionalmente reservadas a la Federación en materia de comercio y tributaria.

132. Los preceptos por los que se emprende el presente análisis disponen:

⁶⁹ Cabe precisar que dicho precepto fue reformado mediante decreto legislativo publicado en el Periódico Oficial de Sinaloa el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, pero sin que en consideración de este Pleno tal modificación haya generado la improcedencia de la controversia por cesación de efectos, pues la reforma efectuada no produjo un cambio de sentido normativo; de ahí que no se aborde en el apartado de improcedencia de la presente resolución.



"Artículo 34 BIS-19 (sic). Están obligadas al pago del impuesto establecido en este capítulo las personas físicas y morales que, en el territorio del Estado de Sinaloa, en forma habitual o profesional, realicen u oferten al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria no reguladas por leyes y autoridades financieras, respecto de aquellos bienes dados en prenda que no sean recuperados por el deudor prendario y sean posteriormente enajenados. El impuesto se causará en la fecha en la que el bien dado en prenda se enajene al público en general."

"Artículo 34 bis-20. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 5% a la diferencia entre el monto del avalúo que sirve de base para el otorgamiento del crédito prendario y el monto de la enajenación del bien otorgado en garantía prendaria que celebren los sujetos de este impuesto con el público en general."

"El monto del avalúo es la valoración del bien mueble dado en prenda, que queda consignado en la boleta o billete de empeño, contrato o cualquier otra denominación que se otorgue al documento en el que se formalice el préstamo otorgado, los intereses pactados y cualquier otro gasto por parte, del prestamista, así como el plazo para la recuperación del bien dado en prenda."

"Artículo 34 bis-21. El pago de este impuesto se efectuará mediante declaración mensual definitiva que presentarán los contribuyentes en las oficinas autorizadas por la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, a más tardar el día 17 del mes siguiente a aquel en que se haya producido la enajenación de la prenda de que se trate."

"Artículo 34 bis-22. Son obligaciones de los sujetos del impuesto:

"I. Llevar y conservar los registros contables y administrativos de conformidad con las leyes y demás disposiciones aplicables.

"II. Mantener en los establecimientos o sucursales en los cuales se realicen las operaciones o contrataciones materia de este impuesto, las boletas o billetes de empeño y contratos, o cualquier otro documento que sustenten tales operaciones o contrataciones y permitan la plena identificación del deudor prendario incluyendo su domicilio y número telefónico, así como exhibirlos cuando las autoridades competentes lo requieran."



"Artículo 78 bis-9. Los derechos por los servicios a que se refiere este capítulo, se pagarán conforme a la siguiente:

"CONCEPTO	VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
"I. Por el estudio de cumplimiento de requisitos para permitir la instalación y operación de casas de empeño, la expedición del permiso correspondiente y por su inscripción en el Registro Estatal de Casas de Empeño.	111.11
"II. Por la revalidación anual del estudio de cumplimiento y del permiso.	55.56
"III. Por cada modificación que se solicite del permiso, debido a cambios en la información proporcionada al expedirse el permiso original.	16.67
"IV. Por la reposición del permiso otorgado o de la revalidación, en caso de extravío, robo o deterioro revalidación, en caso de extravío, robo o deterioro grave, a petición del interesado.	6.95
"V. Por la revalidación extemporánea del estudio de cumplimiento y del permiso.	83.34

"Los derechos se pagarán ante las oficinas autorizadas previamente al inicio del trámite de las solicitudes de permiso, revalidación, modificación o reposición antes descritas."

133. De la lectura de los preceptos transcritos se sigue que a través de ellos, el legislador de Sinaloa creó un nuevo impuesto local mediante el cual quienes realicen en forma procesional o habitual contratos de mutuo con interés y garantía prendaria, y posteriormente a esos actos, enajenen los bienes no recuperados por el deudor, causarán el impuesto respectivo a razón del cinco por ciento, cuya base es la diferencia entre el monto del avalúo otorgado con el contrato de mutuo y el monto de la enajenación realizada posteriormente (artículos 34 bis-19 y 34 bis-20); el momento para presentar la declaración mensual del impuesto a cargo (artículo 34 bis-21); además, los causantes del impuesto en comento debe-



rán llevar el registro con base en el cual se puedan corroborar las operaciones realizadas y sus respectivos montos (artículo 34 bis-22).

134. Por su parte, en el artículo 78 bis-9 de la ley indicada, se estableció el número de unidades de medidas de actualización a cobrar respecto de los trámites a cargo de las casas de empeño por conceptos como: (1) los estudios para permitir la instalación y operación de casas de empeño; (2) la expedición del permiso para operar; (3) la inscripción en el registro estatal; (4) la revalidación del permiso y del estudio de cumplimiento; (5) cada modificación al permiso generada a causa de los datos correspondientes; (6) la reposición del permiso o la revalidación; o bien, (7) por la revalidación extemporánea del estudio de cumplimiento o del permiso de funcionamiento.

135. Lo reseñado pone en evidencia que si bien el contenido de los artículos 34 bis-19; 34 bis-20; 34 bis-21; 34 bis-22 y 78 bis-9 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, se ocupa de las casas de empeño (al ser los sujetos pasivos del gravamen local previsto en la norma impugnada), lo cierto es que esa regulación particular no invade la potestad de la Federación para legislar en materia de comercio.

136. En efecto, al establecerse un impuesto local cuya causación sucede cuando quien en forma profesional o habitual (entiéndase comerciantes, conforme a lo previsto en el Código de Comercio) enajena el bien otorgado en garantía por no haberse recuperado por el pignorante, es claro que ello no incide en la potestad de la Federación para regular los actos de comercio, pues la regulación contenida en la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa no determina quién tiene la calidad de comerciante (aspecto subjetivo) ni si el acto jurídico realizado corresponde a la materia de comercio (aspecto objetivo), y mucho menos incide en los aspectos regulatorios aplicables al contrato de mutuo con interés y garantía prendaria; por el contrario, las normas indicadas sólo advierten la realización de un acto jurídico regido por el Código de Comercio, y a partir de ello y de exigir (1) la no recuperación de la garantía y (2) la enajenación del bien correspondiente, establecen un gravamen para el enajenante, por ende, es indudable que tales normas no invaden la facultad de la Federación para legislar en materia de comercio; de ahí que resulte infundado el único agravio propuesto respecto de esas normas y por lo que hace a la potestad legislativa en materia mercantil.



137. Ahora bien, dado que se trata de normas de contenido y naturaleza fiscal, a continuación, se procede a analizar si los artículos **34 bis-19; 34 bis-20; 34 bis-21; 34 bis-22 y 78 bis-9, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa**, son contrarios al régimen federal por invadir la potestad tributaria de la autoridad federal.

138. Este Tribunal ha sostenido que tanto la Federación como las entidades federativas, incluida la Ciudad de México, concurren en sus facultades, en el respectivo ámbito de sus competencias, para el establecimiento de contribuciones en términos del artículo 73, fracción VII,⁷⁰ y 124⁷¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la excepción de las facultades concretas y exclusivas para gravar por parte de la Federación, así como las prohibiciones expresas para las entidades federativas.

139. Igualmente se ha sostenido que, atento al artículo 73, fracción XXIX,⁷² de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para establecer contribuciones sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y

⁷⁰ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto."

⁷¹ "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."

⁷² "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"1o. Sobre el comercio exterior;

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

"3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

"4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica;

"b) Producción y consumo de tabacos labrados;

"c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

"d) Cerillos y fósforos;

"e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

"f) Explotación forestal;

"g) Producción y consumo de cerveza.



quinto del artículo 27; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal; y producción y consumo de cerveza.

140. A su vez, conforme al artículo 131 de la Constitución Federal,⁷³ es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

141. Así, existen facultades exclusivas de la Federación para gravar sobre aquellas actividades o bienes, mientras que en términos de los artículos 117 y 118 de la Constitución Federal, existen ciertas reglas a observar por parte de las entidades federativas, pues el primero de esos preceptos establece que los Estados no pueden en ningún caso gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (fracción IV); prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera (fracción V); gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales (fracción VI); expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."

⁷³ **Artículo 131.** Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."



distinta procedencia (fracción VII); ni gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (fracción IX). A su vez, el artículo 118 de la Constitución dispone que los Estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones (fracción I).

142. De lo expuesto se sigue que este Tribunal ha sostenido⁷⁴ que los artículos 73, fracción VII, 117, 118 y 124 de la Constitución, deben ser interpretados en forma armónica, de manera que no puede concluirse que corresponda en exclusiva al Congreso de la Unión establecer contribuciones si éstas, en términos del artículo 31, fracción IV, de la propia Constitución, se encuentran encaminadas a sufragar gastos públicos, tanto de la Federación, como de las entidades federativas y Municipios, por tanto, cada uno de esos niveles de Gobierno –dentro de sus respectivas competencias– se encuentran facultados para establecer y hacer efectivos los gravámenes que sean necesarios para cubrir las erogaciones señaladas en su presupuesto, **siempre que no se trate de las expresamente exclusivas para la Federación, de las prohibidas para las entidades federativas o de las reservadas para éstas.**

143. Adicionalmente debe indicarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado consistentemente en el sentido de que la facultad con la que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en determinadas materias, no necesariamente corresponde a la facultad exclusiva para establecer contribuciones sobre ciertos rubros,⁷⁵ pues la intención del Constituyente fue distin-

⁷⁴ Tal y como se expresó en la ejecutoria correspondiente a la controversia constitucional 56/2017, resuelta en sesión de once de febrero de dos mil diecinueve.

⁷⁵ Véanse las siguientes tesis:

- Registro digital: 183268. Tesis aislada P. XV/2003, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, septiembre de 2003, página 33, de rubro: "JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. LA FACULTAD PARA IMPONER CONTRIBUCIONES EN ESTA MATERIA CORRESPONDE TANTO A LA FEDERACIÓN COMO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR SER DE NATURALEZA CONCURRENTE."

- Registro digital: 196883, tesis de jurisprudencia P./J. 15/98, Pleno de este Alto Tribunal, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, febrero de 1998, página 35, de rubro: "COMERCIO. LA POTESTAD TRIBUTARIA EN TAL MATERIA ES CONCURRENTE CUANDO RECAE SOBRE COMERCIO EXTERIOR GENERAL, Y CORRESPONDE EN FORMA EXCLUSIVA A



guir y separar en dos apartados, aspectos distintos de la materia competencial del Congreso de la Unión, como es el general, consistente en la labor legislativa en determinada materia o sector, y el específico, relativo a la imposición de contribuciones.⁷⁶

144. Por tanto, conforme a la doctrina constitucional sostenida por este Tribunal Constitucional, la facultad federal para legislar en determinada materia **no conlleva una potestad tributaria exclusiva de la Federación para establecer contribuciones sobre cualquier cuestión propia de la materia que se regula**, es decir, el hecho de que exclusivamente la Federación pueda legislar sobre alguna materia (como sería la de comercio), no significa que las entidades federativas no puedan ejercer sus atribuciones tributarias sobre determinados sujetos u objetos reglamentados por una norma federal o general.

145. A partir de lo anterior se concluye que el Estado de Sinaloa cuenta con atribuciones para crear un impuesto local que recae sobre la diferencia entre el avalúo generado por un bien que se dejó en prenda a causa de la celebración de un contrato de mutuo con interés y garantía prendaria y el importe cobrado en la enajenación de ese bien, tras no haberse cubierto el importe del contrato principal de mutuo con interés; ello porque el hecho de que constitucionalmente corresponda a la Federación (conforme al artículo 73, fracción X) legislar en materia de comercio, no excluye la posibilidad de que las entidades federativas, en ejercicio de su potestad tributaria, establezcan contribuciones locales sobre los actos de comercio con el fin de allegarse de los recursos necesarios para cubrir el gasto público.

LA FEDERACIÓN CUANDO TIENE POR OBJETO EL COMERCIO EXTERIOR, POR LO QUE LAS CONTRIBUCIONES LOCALES QUE RECAIGAN SOBRE AQUÉL NO IMPLICAN UNA INVASIÓN DE ESFERAS."

- Registro digital: 165861, tesis aislada 1a. CCXXIV/2009, Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 275, de rubro: "COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA TRIBUTARIA. CONFORME AL PRINCIPIO DE NO REDUNDANCIA EN MATERIA CONSTITUCIONAL, LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN DETERMINADA MATERIA NO CONLLEVA UNA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA ESTABLECER CONTRIBUCIONES SOBRE CUALQUIER CUESTIÓN PROPIA DE LA MATERIA QUE SE REGULA."

⁷⁶ Incluso tal criterio fue retomado reciente por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión 488/2019, 872/2019, 842/2019, 111/2019, 489/2019 y 110/2019.



146. Así, del análisis de la fracción X del citado artículo 73 de la Carta Magna, se infiere que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para legislar en toda la República en materia de comercio (lo que incluye actos jurídicos realizados por comerciantes) pero, en cuanto a las contribuciones, la fracción XXIX del citado precepto constitucional señala las materias en las que el mencionado órgano puede legislar de forma exclusiva, sin que se incluya la normativa aplicable a las casas de empeño (como establecimiento mercantil); consecuentemente, la facultad para gravar la actividad realizada por la enajenación de los bienes otorgados en garantía y no recuperados por el pignorante no se otorgó exclusivamente a la Federación, por lo que dicha atribución también la pueden ejercer las Legislaturas Locales.

147. Por tanto, precisamente de la interpretación armónica antes referida, que incluye también el artículo 124 de la Constitución Federal, se advierte que la facultad exclusiva de la Federación respecto de la materia de comercio es en el ámbito de su regulación, lo cual no incluye la competencia o potestad tributaria, dado que la frase "en el ámbito de sus competencias", precisamente requiere que se analice lo previsto por los demás preceptos constitucionales, respecto de la competencia para el establecimiento de contribuciones o potestad tributaria, de la cual se concluye que existe concurrencia o coincidencia entre las entidades federativas y la Federación; de ahí que el planteamiento analizado resulte infundado respecto de los artículos **34 bis-19; 34 bis-20; 34 bis-21; 34 bis 22 y 78 bis-9, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa.**

148. Finalmente, resta ocuparse del **artículo cuarto transitorio del decreto impugnado**, cuyo contenido es el siguiente:

"Cuarto. La declaración a que se refiere el artículo **34 bis-21 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa** contenido en este decreto, correspondiente a los meses de enero a junio de 2017, se presentará con la información acumulada a dichos meses a más tardar el 17 de julio de 2017."

149. Como puede apreciarse, el artículo cuarto transitorio del decreto impugnado (el cual se combate por la parte actora, a partir de lo expresado en la foja tres de su demanda) está directamente vinculado con el artículo 34 bis-21 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, conforme al cual la presentación de



la declaración mensual del impuesto se realizará a más tardar el día diecisiete del mes siguiente a aquel en que se produjo la enajenación del bien otorgado en garantía y no recuperado por el pignorante. Luego, por virtud del referido precepto transitorio se estableció una regla aplicable a las declaraciones de los meses de enero a junio de dos mil diecisiete, a través de la cual, las declaraciones mensuales del impuesto en comento se presentarían en forma acumulada a más tardar el diecisiete de julio de dos mil diecisiete, es decir, se estableció una regla especial para las seis primeras declaraciones mensuales del impuesto.

150. Claramente el contenido de esa norma no está vinculado con aspectos de comercio que correspondan legislar en forma exclusiva a las autoridades federales, pues en forma alguna incorpora elementos esenciales o aspectos a observar en cuanto a los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria realizados por quienes en forma habitual y profesional celebran ese tipo de contratos, por ende, tal precepto transitorio no trastoca las facultades del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción X, constitucional; de ahí que resulte **infundado** lo expresado por la parte actora.

151. Por su parte, dado que el contenido de esa norma transitoria está vinculado con las normas fiscales previstas en la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, particularmente con el plazo a que se refiere el artículo 34 bis-21 de esa ley y respecto del cual este Tribunal ha concluido que no se invade la potestad tributaria de la Federación; entonces idéntica conclusión debe emitirse con relación al precepto transitorio que nos ocupa; ello porque al regular el plazo para la presentación de la declaración mensual correspondiente a los seis primeros meses siguientes a la entrada en vigor de las normas que establecen el impuesto local a las casas de empeño, no se invade la potestad tributaria de las autoridades federales ya que, como se ha indicado, el hecho de que corresponda a la Federación legislar en materia de comercio, no entraña que invariablemente la facultad impositiva también le corresponda en forma exclusiva respecto de actos de comercio, pues en el caso de casas de empeño, las Legislaturas quedan en posibilidad de ejercer la potestad legislativa tributaria, por tanto, también es **infundado** el argumento analizado respecto del artículo cuarto transitorio del decreto impugnado.

152. OCTAVO.—Efectos. En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto Número 12, publicado el trece de



diciembre de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial Número 151 BIS, Tomo CVII, 3ra. Época, por lo que hace a los artículos **11, fracción XI; 27, fracciones III, IV y V; 28; 29; 30; 33, fracciones II y IV; y 34, fracciones IV y V**, todos de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa.

153. Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez.

Con fundamento en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Pleno determina que las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Sinaloa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la expedición del artículo 11, fracción VIII, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, de la derogación del artículo transitorio quinto del Decreto Número 143, por el que se reformó la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial No. 124, de doce de octubre de mil novecientos noventa, y de las reformas y derogaciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, mediante Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis, tal como se expone en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de la expedición de los artículos del **1 a 10; 11, fracciones de la I a la VII, IX, X y XII; del 12 al 26; 27, fracciones I, II, y de la VI a la XII; 31; 32; 33, fracciones I, III, V, VI y VII; 34, fracciones I, II y III, y del 35 al 62 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa y de la adición de los artículos 34 bis-19; 34 bis-20; 34 bis-21; 34 bis-22 y 78 bis-9 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis, así como de los artículos transitorios**



cuarto y quinto del referido decreto, por las razones precisadas en el considerando séptimo de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 11, fracción XI; 27, fracciones III, IV y V; 28, 29; 30; 33, fracciones II y IV; y 34, fracciones IV y V, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis, de conformidad con lo determinado en el considerando séptimo de esta ejecutoria, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa, en los términos precisados en el considerando octavo de este fallo.

QUINTO.—Publíquese 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*.

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 los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando segundo, relativo a la certeza y precisión de los actos reclamados. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se adhirió la a Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto al considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 11, fracción VIII, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedido mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, en cuanto al considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de la derogación del artículo transitorio quinto del Decreto Número 143, por el que se reformó la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial No. 124, de doce de octubre de mil novecientos noventa, así como de las reformas y derogaciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo por su artículo 34 bis-21, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en cuanto al considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, en el sentido de no sobreseer respecto de las reformas y derogaciones de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis.



Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron a favor del proyecto. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa salvo su artículo 2, fracciones II, III y IV, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez de los artículos del 1 al 4, del 6 al 10, 12, 13, del 15 al 19, del 22 al 25, 32, 33, fracciones I, III, V, VI y VII, 34, fracciones I, II y III, y del 35 al 62 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 5 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. El Ministro Pardo Rebolledo votó por la invalidez de las fracciones II y VI de ese numeral. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular. Los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas considera-



ciones y con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 11, fracciones de la I a la VII, IX, X y XII, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron por la invalidez de la fracción X de ese numeral. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 14 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra del párrafo tercero de ese numeral. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 20 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece



de diciembre de dos mil dieciséis. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra del párrafo tercero de ese numeral. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 21 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra de la fracción IV de ese numeral. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 26 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra de la fracción VII de ese numeral. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas considera-



ciones y con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 27, fracciones I, II, y de la VI a la XII, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra de las fracciones I, VI y VII de ese numeral. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra de las fracciones I y VI de ese numeral. Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra de la fracción I de ese numeral. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 31 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular. Los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá obligado por la mayoría en cuanto a la procedencia, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte cuarta, consistente en reconocer la validez de los artículos 34 bis-19, 34 bis-20, 34 bis-21, 34 bis-22 y 78 bis



9 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, adicionados mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis, así como del artículo transitorio cuarto del referido decreto.

Se aprobó por mayoría 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 por razones adicionales, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte tercera, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio quinto del Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez de los artículos 11, fracción XI, 27, fracciones III, IV y V, 28, 29, 30, 33, fracciones II y IV, y 34, fracciones IV y V, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Ríos Farjat anunció voto particular, al cual se adhirió el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquélla.

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 de la invalidez, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de



la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

En relación con el punto resolutiveo 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 la Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de junio de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 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 9 de agosto 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 los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Alberto Pérez Dayán en la controversia constitucional 45/2017.¹

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el dieciséis de julio de dos mil veinte, resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en la que solicitó la declaración de invalidez, entre otras disposiciones, de la **Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa**.²

¹ La Ministra Ríos Farjat votó de manera concurrente con los artículos que el proyecto propuso validar, pero votó en contra de la declaratoria de invalidez de los que así fueron propuestos, y anunció voto particular al considerar que eran válidos. El Ministro Pérez Dayán votó a favor de los artículos que el proyecto propuso validar y en contra de la declaratoria de invalidez de los que así fueron propuestos. En este documento se desarrollan las razones de su concurrencia por la validez y las razones de su voto particular en contra de la invalidez. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra de los diferentes sentidos del fallo, por lo que no comparte el análisis de constitucionalidad de ninguna de las normas reclamadas ante la ausencia de clarificación del concepto constitucional de comercio.

² De manera completa, se trataba del Decreto Número 12, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial Número 151 BIS, Tomo CVII, 3ra. Época, mediante el cual se reforman



El argumento principal del Poder Ejecutivo Federal es que el contenido de la ley contraviene lo previsto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ por invadir el ámbito de competencia de la Federación, pues conforme a ese precepto, corresponde al órgano legislativo federal, en exclusiva, legislar en materia de comercio. La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno votó por la **validez** de ciertas disposiciones reclamadas de la Ley que Regula las Casas de Empeño y por la **invalidéz** de otras,⁴ a partir de una metodología rígida y formalista.

La Ministra y los Ministros que suscribimos el presente voto de minoría, no compartimos tal metodología y, por lo tanto, tampoco las conclusiones de la sentencia. Reconocemos el mérito de ésta para abordar un tema tan complejo, como lo es determinar la competencia legislativa para regular las actividades humanas que tienen incidencia en el terreno mercantil. Sin embargo, no compartimos el eje rector decidido por la mayoría del Tribunal Pleno, porque abreva enteramente de la legislación secundaria (en específico, del artículo 75 del Código de Comercio),⁵ sin tomar en cuenta otros espacios constitucionales que **deben**

y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, se expide la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado, se deroga el artículo quinto transitorio del Decreto Número 143 (publicado en el Periódico Oficial Número 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa) y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal, todas del Estado de Sinaloa.

³ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; ..."

⁴ Por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez de los artículos 11, fracción XI, 27, fracciones III, IV y V, 28, 29, 30, 33, fracciones II y IV, y 34, fracciones IV y V, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil dieciséis.

⁵ "Artículo 75. La ley reputa actos de comercio:

"I. Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o labrados;

"II. Las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con dicho propósito de especulación comercial;

"III. Las compras y ventas de porciones, acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles;

"IV. Los contratos relativos y obligaciones del Estado u otros títulos de crédito corrientes en el comercio;



ser considerados primero, a fin de construir adecuadamente el entramado competencial en materia de comercio.

Ciertamente, la Constitución Federal no define qué es el comercio, así que, para dilucidar el régimen competencial en esta materia, la práctica ha sido partir del artículo 73, fracción X, que indica que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre diversas materias, incluyendo "comercio", y luego se recurre al Código de Comercio para entresacar de ahí qué es el "comercio" y terminar dotando así, **desde esa ley secundaria**, el contenido de una materia reservada a la Federación (sin que la Constitución mandate de ninguna forma esa metodología).

A nuestro parecer, el comercio tiene tantas aristas, está tan imbricado en tantas facetas de la actividad humana, que desarrollar un criterio aceptable en tér-

"V. Las empresas de abastecimientos y suministros;

"VI. Las empresas de construcciones, y trabajos públicos y privados;

"VII. Las empresas de fábricas y manufacturas;

"VIII. Las empresas de trasportes de personas o cosas, por tierra o por agua; y las empresas de turismo.

"IX. Las librerías, y las empresas editoriales y tipográficas;

"X. Las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales, casas de empeño y establecimientos de ventas en pública almoneda;

"XI. Las empresas de espectáculos públicos;

"XII. Las operaciones de comisión mercantil;

"XIII. Las operaciones de mediación de negocios mercantiles;

"XIV. Las operaciones de bancos;

"XV. Todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior;

"XVI. Los contratos de seguros de toda especie;

"XVII. Los depósitos por causa de comercio;

"XVIII. Los depósitos en los almacenes generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda librados por los mismos;

"XIX. Los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas;

"XX. Los vales u otros títulos a la orden o al portador, y las obligaciones de los comerciantes, a no ser que se pruebe que se derivan de una causa extraña al comercio;

"XXI. Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil;

"XXII. Los contratos y obligaciones de los empleados de los comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio;

"XXIII. La enajenación que el propietario o el cultivador hagan de los productos de su finca o de su cultivo;

"XXIV. Las operaciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;

"XXV. Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código.

"En caso de duda, la naturaleza comercial del acto será fijada por arbitrio judicial."



menos constitucionales debe partir de sus delimitaciones menos dogmáticas. Esto significa que el concepto de "comercio" **debe trazarse con la flexibilidad suficiente para permitir el despliegue correcto del régimen de competencias** previsto en nuestra Ley Fundamental porque, de lo contrario, podrían causarse más desarreglos que claridades en el sistema jurídico mexicano.

No hay duda en que el eje rector de la competencia en la materia lo otorga el artículo 73 constitucional, que dice dos cosas sobre el comercio: primero, que es competencia del Congreso legislar en esa materia, y segundo, que tiene facultad para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones. Sobre esa base hay que construir, pero ¿hacia dónde primero? **¿Recurrir de inmediato a la legislación secundaria? ¿O revisar antes otros lineamientos constitucionales?** Creemos que lo segundo es lo correcto.

Es claro que legislar en materia de comercio le corresponde al Congreso de la Unión, pero ¿qué es el comercio? ¿Lo define la Constitución Federal? ¿Dispone ésta que comercio será lo que diga Código de Comercio? Este código, en efecto, contiene un catálogo de lo que se reputa acto de comercio (artículo 75), y dentro de ese catálogo llegamos a las casas de empeño como acto de comercio y, por lo tanto, como ámbito exclusivo del legislador federal (fracción X del artículo 75).

A partir de esta línea, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno ha considerado **todo** el quehacer de las casas de empeño como algo de regulación exclusiva por el legislador federal, y es aquí donde inicia nuestro punto de disenso, porque este entendimiento constitucional, de llegar hasta la fracción X del artículo 75 del Código de Comercio, **no es una definición constitucional, sino una inferida, sin mandato expreso, de una ley secundaria.**

Esta metodología formalista es rígida: es competencia exclusiva de la Federación regular en materia de comercio, y como la ley secundaria de la materia dice que las casas de empeño son actos comerciales, ergo, todo lo relacionado a las casas de empeño es competencia federal. No fue una decisión del Constituyente.

Quienes integramos la minoría que suscribe el presente voto, respetuosamente consideramos que esto **no es tan simple**. Tan no lo es, que la sentencia no invalida en su totalidad esta ley impugnada a pesar de que justamente esté regulando, a nivel estatal, las casas de empeño. ¿No que son las casas de empeño un ámbito exclusivo del legislador federal? ¿Por qué entonces se per-



mite al legislador local crear leyes en la materia? ¿El criterio rígido siempre sí admite excepciones? ¿Y por qué ésas?

La subsistencia de esta ley no abona a la claridad jurídica. Si las casas de empeño son, siguiendo el parámetro de la mayoría, competencia exclusiva del legislador federal por estar definidas como actos de comercio en el código de la materia, pues las leyes estatales que se emitan para regularlas no deberían subsistir. Si ese es el rasero, tal debería ser la consecuencia. Sin embargo, la ley permanece, pero mutilada de varias cosas vitales no sólo de seguridad jurídica, sino incluso de seguridad pública, bajo un concepto inflexible e inexacto de qué es comercio para efectos de la distribución de competencias. Sin poder corroborar, por ejemplo, que la persona que empeña un bien sea en realidad su propietaria, esta ley puede provocar efectos perversos en el orden jurídico y en la sociedad.

La pervivencia de esta ley es una forma de reconocer que el criterio mayoritario en realidad no es tan sólido como se pretende, y no puede ser así, porque la materia comercial no suele ser tan pura y cerrada, sino que **va imbricada con muchas otras actividades y quehaceres que caen en la esfera regulatoria, administrativa o civil de los Estados**. Esta metodología estricta, puede cercenar la soberanía de éstos para ordenar la vida pública de sus ciudadanos.

Consideramos que es meritorio que esta sentencia se enfrente a estas complejidades y busque conciliar la clasificación de mercantil de las casas de empeño con la naturaleza civil de los contratos de mutuo con garantía prendaria que constituyen el eje de su actividad. Esto, siguiendo el camino de lo resuelto por la Primera Sala en 2012,⁶ cuando consideró que los permisos para que operen

⁶ "CASAS DE EMPEÑO. LA FACULTAD DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULAR EL PERMISO QUE EL ESTABLECIMIENTO MERCANTIL DEBE OBTENER PARA OFRECER AL PÚBLICO LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA, NO INVADE LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis 1a. XXIII/2011, de rubro: 'BASES DE OPERACIÓN DE LAS CASAS DE EMPEÑO DEL ESTADO DE SONORA. LA LEY RELATIVA Y SU REGLAMENTO SON INCONSTITUCIONALES.', que de la interpretación teleológica de los artículos 75, fracción X, del Código de Comercio y 65 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se advierte que el fin del legislador fue disponer que todas las personas físicas comerciantes y las sociedades constituidas conforme a la legislación mercantil que celebran habitualmente contratos de mutuo con interés y garantía prendaria –distintas a las entidades financieras con regulación especial–, se rijan por la referida legislación, en cuanto a requisitos, autoridad encargada de supervisarlos y vigilarlos, la información a la vista de los consumidores, y la imposición de sanciones, entre otras cuestiones, por virtud de su carácter de comerciantes y el fin de lucro de la actividad que realizan; conclusión que es acorde con



este tipo de establecimientos no son de índole federal, sino que esa facultad corresponde a los Estados por virtud del 124 constitucional (que dispone que lo no reservado a la Federación se entiende reservado a éstos o a la Ciudad de México).⁷

La realidad va imponiendo sus "excepciones", y no extraña que provengan del régimen constitucional de competencias, porque no son "excepciones": son espacios constitucionales que se armonizan.

Otro punto meritorio de la sentencia es entresacar, de la ley estatal impugnada que regula casas de empeño, qué artículos podrían entenderse como reservados a la Federación por ser "comercio" y cuáles pueden ser normados por el legislador local. Respetuosamente no compartimos el parámetro y por ende tampoco el resultado.

Reiteramos nuestro parecer sobre que el parámetro de la sentencia resulta muy formal (a partir del artículo 73 constitucional), pues determina que corresponde a la Federación regular los "actos jurídicos" que realicen las casas de empeño, y que toca a los Estados regular respecto a las cuestiones que deriven de los "actos de operación". Es una propuesta interesante, pero no encontramos el asidero constitucional: la Constitución no realiza la distinción propuesta, y además de que nos parece muy formalista, es debatible determinar así algo **tan complejo y en constante evolución.**

los artículos 73, fracción X, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen que el Congreso Federal tiene facultad para legislar en materia de comercio, y que las entidades federativas no pueden atribuirse competencias que la Ley Suprema otorga expresamente a la Federación. Sin embargo, si bien es cierto que conforme a dicho criterio las sociedades mercantiles que funcionan como casas de empeño realizan actos de comercio y, por tanto, les aplica la regulación federal en relación con el contrato de mutuo con interés y garantía prendaria que celebran con los usuarios de ese servicio, también lo es que ello no es obstáculo para que los Congresos locales estén facultados para regular, en sus Estados, el permiso que el establecimiento mercantil debe obtener para ofrecer al público la celebración de dichos contratos, pues esa facultad, conforme al artículo 124 constitucional, no se otorga expresamente al Congreso de la Unión y, por tanto, no se invaden atribuciones de éste.—Amparo en revisión 687/2011. Servicios Prendarios del Centro, S.A. de C.V. 7 de marzo de 2012. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.—Nota: La tesis aislada 1a. XXIII/2011 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 609."

⁷ "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."



Consideramos que el régimen competencial del artículo 124 constitucional, se refiere a cosas bastante más allá que permisos de operación, horarios de funcionamiento, usos de suelo, pagos de derechos para expedición de constancias. Se refiere a seguridad jurídica de las personas en términos generales.

Por supuesto que el comercio es una actividad exclusiva del Congreso de la Unión, pero hasta qué punto, ¿cómo entiende la Constitución el comercio? ¿Lo entiende incluyendo al artículo 124 o las definiciones que diga la legislación secundaria (que van por debajo del 124 constitucional)?

Esta distinción entre "actos jurídicos" y "actos de operación" **es una elección del proyecto, no del Constituyente**, una elección problemática, porque además implica definir los alcances del concepto "acto jurídico" y de "acto de operación". En este caso, por ejemplo, ¿por qué la expedición de permisos fue considerada de "aspecto operativo"? ¿No son actos jurídicos? Tan resultan actos jurídicos los permisos que sin ellos no entra en funcionamiento legal un establecimiento; sin embargo, en este caso fueron clasificados como actos operativos y, por lo tanto, no se invalidaron (a pesar de que regulan casas de empeño). Caso distinto del requerimiento de presentar la copia de una identificación para obtener permisos, eso fue considerado "acto jurídico". ¿Es un acto jurídico solicitar la presentación del pasaporte, la cartilla o la licencia para identificarse? Esta simple solicitud genérica de seguridad jurídica no fue considerada como algo simplemente "operativo", sino como una exigencia que incidía en la regulación misma de las casas de empeño y que invadía la esfera del legislador federal.

¿Por qué solicitar requisitos para operar una casa de empeño no fue considerado como **una simple carga** a un acto de operación, sino que calificó como "acto jurídico" y, por tanto, susceptible de ser anulado? ¿A partir de qué? ¿Y por qué solicitar un documento que identifique a las personas no es ponderado como eso, como un simple requisito o carga, sino que es tildado de acto jurídico invasor de la esfera federal?

Por estas razones nos parece que el parámetro propuesto en la sentencia parte de una distinción artificial, más propia de matices dentro del derecho administrativo, pero que además no encontramos correctamente aplicada.

El parámetro no está exento de riesgos, así que se ilustran algunas preocupaciones: la mayoría declaró la invalidez de la fracción XI del artículo 11 de esta



ley,⁸ que disponía que para obtener el permiso para la instalación y funcionamiento de las casas de empeño debían entregarse varias cosas, entre otras, una póliza de seguro para garantizar los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse a los pignorantes. Se decía también ahí que, en caso de no presentarla, la Secretaría de Administración y Finanzas de la entidad revocaría el permiso.

Muy respetuosamente no se advierte motivo de invalidez aquí. El legislador de Sinaloa no regulaba en materia de "comercio" y, por lo tanto, no invadía la esfera federal. Sin afirmarlo categóricamente, se podría interpretar el quehacer del legislador local de diversas formas: por ejemplo, que estaba legislando sobre lo que en materia civil se conoce como *de las obligaciones que nacen con motivo de los hechos ilícitos* (y que en el caso de Sinaloa está en el artículo 1794 de su Código Civil), o que legislaba sobre otra figura civil, *la posesión* (cuando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa en su calidad de acreedor pignoraticio, como regula el diverso 792 del mismo Código Civil). Lo que es claro es que la ley impugnada imponía una carga, una condición para expedir permisos de operación a casas de empeño, no que el congreso local legislase "en materia de comercio".

Esta carga, por cierto, es elemental y está en múltiples instituciones del derecho civil, en *la prenda*, por ejemplo, pues uno de sus principios rectores (según el artículo 2868 del Código Civil Federal, replicado por el 2749 del Código de Sinaloa) es que nadie puede dar en prenda cosas ajenas sin la autorización de su dueño.

Ese tipo provisiones, como las que fueron invalidadas, **robustecían la seguridad jurídica y no entrañaban una competencia asignada constitucionalmente a la Federación**, porque no legislaban en materia comercial, sino que entraban en el **régimen interior de los Estados**, en las condiciones que éste impone, dentro de su margen de maniobra, para proteger la seguridad jurídica de sus habitantes.

⁸ "Artículo 11. Para obtener el permiso para la instalación y funcionamiento de las casas de empeño, se deberá presentar ante la Secretaría, en original y copia, la siguiente documentación:

"...

"XI. Póliza de seguro para garantizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionarse a los pignorantes, cuyo monto mínimo sea equivalente a doce mil Unidades de Medida y Actualización. Este requisito podrá cubrirse dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la aprobación de la solicitud. En caso de no presentarla la Secretaría revocará el permiso y se lo notificará al solicitante; y ..."



En el mismo tenor se observan los incisos III, IV y V del artículo 27,⁹ que se referían a ciertas obligaciones de los permisionarios, tales como solicitar la identificación y comprobante de domicilio del pignorante, y aclarar que sólo se puede aceptar como identificación la credencial para votar, la licencia de conducir, el pasaporte, la cédula profesional o la cartilla del servicio militar. En esta fracción III no hay invasión a la regulación de comercio ni de los derechos de los consumidores, es sólo una carga de elemental seguridad jurídica en los permisos que aquí se otorgan. La fracción IV se refiere a que el pignorante debe acreditar la propiedad del bien dado en prenda. Esta fracción es justamente una de las más importantes. Lo mismo la fracción V: ¿Acaso quien deja un bien empeñado no merece que se le entregue copia del contrato de mutuo con interés que acaba de celebrar?

En términos de fenómeno social, las casas de empeño proliferaron en las últimas dos décadas a la par que en los Estados se incrementaron las estadísticas por robo y asalto. Que una casa de empeño pida un comprobante que acredite la propiedad del bien empeñado es algo fundamental para la debida operación de estos establecimientos y, en general, para el orden jurídico. **Arrancar eso de una ley como ésta, al amparo de este criterio interpretativo vulnera los artículos 40¹⁰ y 124 de la Constitución Federal.**

No se mencionan puntualmente aquí todos los artículos invalidados de la ley local, basta señalar que no implican el despliegue de una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, toda vez que no se legislaba en materia de comercio. Muy respetuosamente se considera que más bien **estaban imponiendo modalidades y cargas** a los permisos de instalación y funcionamiento de las casas de empeño. Tales modalidades y cargas no eran estrictamente de índole comercial, de manera que la competencia del legislador federal queda-

⁹ "Artículo 27. Los permisionarios tienen las siguientes obligaciones:

"...

"III. Solicitar, antes de la suscripción del contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, la identificación y comprobante de domicilio del pignorante, únicamente podrán aceptarse como identificación la credencial para votar, la licencia de conducir, el pasaporte, la cédula profesional o la cartilla del servicio militar nacional;

"IV. Requerir al pignorante la acreditación de la propiedad del bien en prenda;

"V. Proporcionar al pignorante un tanto del respectivo contrato de mutuo con interés y garantía prendaria, sin espacios en blanco y debidamente firmado por ambas partes; ..."

¹⁰ "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."



ba salvaguardada. Si bien podría considerarse que estos artículos incidían en la actividad mercantil, **no regulaban el corazón mismo de lo comercial**, sino que sólo imponían cargas dentro del importante margen de maniobra que otorgan los artículos 40 y 124 constitucionales.

Por todo esto, respetuosamente se reitera que no puede construirse un concepto de comercio a partir de aproximaciones formalistas y entresacado sólo a partir del artículo 73 constitucional, en dialogo exclusivo con la legislación secundaria, sino que **primero debe armonizarse el 73 con los diversos 40 y 124 de la propia Ley Fundamental**. De esta forma se facilita una interpretación constitucional robusta, un parámetro de control pertinente a la luz del cual se concluye que la ley impugnada **no legislaba en materia comercial**, sino que imponía cargas y requisitos permitidos al amparo de los artículos 40 y 124 de la Constitución Federal.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de junio de 2021.

La tesis aislada de rubro: "CASAS DE EMPEÑO. LA FACULTAD DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULAR EL PERMISO QUE EL ESTABLECIMIENTO MERCANTIL DEBE OBTENER PARA OFRECER AL PÚBLICO LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA, NO INVADE LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN." citada en este voto, aparece publicada con la clave 1a. CXIII/2012 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, Tomo 1, junio de 2012, página 255, con número de registro digital: 2000955.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 45/2017.

Comparto en términos generales el sentido y las consideraciones de la sentencia que nos ocupa, de acuerdo a las votaciones que expresé en las sesiones de catorce y dieciséis de julio de dos mil veinte, en que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro.

Sin embargo, formulo el presente voto aclaratorio con el único objeto de aclarar mi postura en relación con la consideración que se desarrolla a partir del párrafo 131 de la sentencia aprobada, en relación con el artículo 34 bis-21 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa.



En dicha parte considerativa se señala que aun cuando el artículo 34 bis-21 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa haya sido modificado de manera posterior a su impugnación, no se estima que se esté ante un acto legislativo que variara el sentido normativo de la disposición impugnada. En razón de lo anterior, en la ejecutoria se realiza el estudio del artículo referido, reconociéndose, posteriormente, su validez.

Al respecto, estimo pertinente señalar que si bien en sesión de dieciséis de julio de dos mil veinte, expresé mi voto a favor del reconocimiento de validez de esta disposición normativa, como fue propuesto, ello obedece a que la mayoría de los Ministros integrantes sostienen un criterio material respecto a cuándo se está en presencia de nuevo acto legislativo que amerite una nueva impugnación de una norma, cuando ésta sea modificada de manera posterior a su impugnación.

A partir de este criterio, en la resolución se determina que el sentido normativo del artículo 34 bis-21 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, no fue afectado con motivo de la reforma que sufrió la disposición mediante decreto legislativo de veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa. De modo que, al considerarse que no se trataba de un cambio normativo en sentido material, se procedió al estudio de la disposición normativa en esta vía constitucional.

No obstante, como lo expresé al momento de emitir mi voto respecto del apartado de procedencia en relación con la improcedencia para estudiar el artículo 11, fracción VIII, de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, en sesión de catorce de julio de dos mil veinte, esto es, la sesión en que se empezó a discutir el presente asunto; **quisiera aclarar, tal como siempre me he pronunciado ante estos supuestos, que basta la publicación en los medios oficiales de una reforma al artículo que se impugna, para que amerite ser nuevamente impugnado en las vías correspondientes**, ya sea mediante la promoción de una acción de inconstitucionalidad o la controversia constitucional respectiva. Lo anterior, con independencia de lo que fuera la sustancia o la diferencia de la redacción de la norma combatida.

En efecto, la mayoría de este Alto Tribunal ha determinado que en acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, para tener por acreditado un nuevo acto legislativo que genere el sobreseimiento del juicio por cesación de efectos, es necesario: **a)** que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y **b)** que la modificación normativa sea sustantiva o material, entendiéndose por ello "cuando existan verdaderos cambios norma-



tivos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo".

En ese contexto, me aparto del criterio mayoritario del Pleno que, como se dijo, sostiene que para tener por acreditado un nuevo acto legislativo que genere el sobreseimiento del juicio por cesación de efectos, es necesario: **1)** que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y **2)** que la modificación normativa **sea sustantiva o material**, entendiéndolo por ello "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".

Lo antepuesto, ya que considero que basta con que se cumpla con el criterio "**formal**" de modificación a la norma para que se produzca la cesación de efectos en la presente controversia constitucional, pues desde mi óptica, es suficiente que se modifique la norma en alguna de sus partes, aun y cuando se reproduzca un texto anterior con alguna o algunas variantes, **al tratarse de un acto legislativo nuevo**, ya que el legislador externa su voluntad de reiterar lo estipulado en la norma anterior, por lo que ante ese nuevo acto surge la posibilidad de impugnar el texto legal mediante una nueva controversia constitucional pues, como se indicó, se trata de un nuevo acto legislativo.

En tal virtud, como lo he sostenido en diversos precedentes, por certeza jurídica debe considerarse que para que se actualice la causa de improcedencia derivada de la cesación de efectos de la norma impugnada, basta que la norma haya pasado por un procedimiento legislativo y que se haya publicado, para que se considere que estamos frente a un nuevo acto legislativo.

Lo anterior, como lo había sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis jurisprudenciales P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."¹ y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR

¹ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los



OTRA."² respectivamente, así como la tesis 1a. XLVIII/2006, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA."³

La reforma o adición a una disposición general constituye un nuevo acto legislativo al observarse el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que

artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, marzo de 2004, tesis P./J. 8/2004, página 958.

² "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXI, mayo de 2005, tesis P./J. 24/2005, página 782.

³ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales



dieron nacimiento a la norma anterior, por lo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, puede ser impugnado en un medio de control constitucional sin que sea obstáculo que se reproduzca íntegramente lo dispuesto en el artículo previo a la reforma, pues dicha reproducción hace evidente, incluso que la voluntad del legislador fue reiterar dicha disposición y darle nueva fuerza.

Una postura contraria limita el campo de actuación de este Alto Tribunal para proteger, de la manera más efectiva, la supremacía constitucional.

Por lo que, la modificación de cualquier aspecto de un artículo (formal o material) actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la controversia constitucional, pues independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación del órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad del ordenamiento jurídico salvaguardando la supremacía de la Constitución, por lo que, en su contra –en todo caso– procede una nueva controversia constitucional y, por ende debe sobreseerse respecto de la ya intentada en tanto se impugnó otro contexto normativo.⁴

Así, con el objetivo de otorgar mayor seguridad jurídica a los criterios en torno a la procedencia de estos medios de control, considero que para que se actualice un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación es suficiente que la norma sufra una modificación de cualquier tipo y se publique.

Es por todo lo anterior que, mi voto en este asunto fue a favor del sentido de la sentencia, pero apartándome de las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitadamente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva.", tesis 1a. XLVIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412.

⁴ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS. Si con motivo de la expedición de un nuevo acto legislativo se modifica o deroga la norma impugnada en una controversia constitucional y la nueva no se combate mediante la ampliación de la demanda, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general y, por ende, procede sobreseer en el juicio.", Décima Época. Registro digital: 2003950. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, materia constitucional, tesis P./J. 18/2013 (10a.), página 45.



Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la controversia constitucional 45/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal.

En sesiones públicas celebradas el catorce y dieciséis de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional 45/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en la cual se analizó la constitucionalidad de diversos artículos del **Decreto Número 12**, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial de Sinaloa, mediante el cual se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, se expide la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado, se deroga el artículo quinto transitorio del Decreto Número 143 (publicado en el Periódico Oficial Número 124) y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal, todas del Estado de Sinaloa. En la segunda de esas sesiones externé que votaba a favor de que se declarara la invalidez de diversas disposiciones de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa; sin embargo, reservé mi derecho a formular **voto concurrente**.

Lo anterior, pues considero que en este caso se debió decretar la invalidez de la **fracción IV del artículo 21** de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, que dispone:

"**Artículo 21.** El permisionario tiene la obligación de **revalidar su permiso** dentro de los **treinta días anteriores a la fecha de su vencimiento**, debiendo presentar ante la Secretaría lo siguiente:

"...

"**IV.** Copia simple del recibo del **refrendo de la póliza de seguro** previsto en la **fracción XI del artículo 11 de esta ley**, previo cotejo con el original."

Según se observa, en este precepto se establece como requisito para **revalidar un permiso** para el funcionamiento de casas de empeño, el que se haya efectuado el refrendo de la póliza de seguro a que alude la **fracción XI del artículo 11** de la ley.



Este último precepto es de la literalidad siguiente:

"**Artículo 11.** Para **obtener el permiso** para la instalación y funcionamiento de las casas de empeño, se deberá presentar ante la Secretaría, en original y copia, la siguiente **documentación:**

"...

"**XI. Póliza de seguro para garantizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionarse a los pignorantes**, cuyo monto mínimo sea equivalente a doce mil Unidades de Medida y Actualización. Este requisito podrá cubrirse dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la aprobación de la solicitud. En caso de no presentarla la Secretaría revocará el permiso y se lo notificará al solicitante."

En ese sentido, si en el fallo aprobado se concluyó que debía declararse la **invalidez** de, entre otros preceptos, la **fracción XI del artículo 11 de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa**, entonces, **al menos por extensión de efectos**, también debió declararse la invalidez de la **fracción IV del artículo 21**, pues **esta última porción normativa se sustenta en el contenido del artículo 11, fracción XI.**

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 45/2017.

1. En sesión de dieciséis de julio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez del Decreto Número 12, mediante el que se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, se expidió la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado y se derogó el artículo quinto transitorio del Decreto Número 143, así como la reforma de varias disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal, todas las anteriores del Estado de Sinaloa.
2. El Tribunal Pleno tuvo que determinar si la regulación de las casas de empeño era propia de la materia mercantil y, por tanto, si era competencia exclusiva del órgano legislativo federal. Para dar respuesta a esta interrogante, resultó



necesario definir primero qué debe entenderse por comercio, para determinar, posteriormente, si la regulación de las casas de empeño impugnada invadía la facultad exclusiva del Congreso de la Unión en esa materia.

I. Razones de la mayoría

3. La sentencia aprobada por la mayoría partió de una breve definición de comercio y ahondó en la regulación aplicable para los actos de comercio, para después analizar qué tipo de actos de comercio realizan las casas de empeño y determinar así si las normas impugnadas invadían la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia comercial.
4. Específicamente, en la sentencia se define al comercio como el conjunto de actividades económicas centradas en el intercambio y compraventa de bienes y servicios. Después, se analiza de manera histórica el régimen jurídico diferenciado del país entre las materias civil y mercantil. En la resolución se señala que "tradicionalmente se han usado para distinguir si un acto corresponde al derecho civil o al mercantil, uno de carácter objetivo, el cual parte de atender al acto realizado, (y) un criterio subjetivo que atiende a las personas que intervienen en el acto jurídico", criterio que también se reconoce en el Código de Comercio. Tomando como parámetro lo anterior, se responde que los actos realizados por las casas de empeño –los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria–, en virtud del sujeto que los realiza habitualmente, tiene carácter mercantil de conformidad con el artículo 75 del código en mención. Por ello, todo lo relacionado con este núcleo corresponde al Congreso de la Unión; mientras que lo relativo al funcionamiento e instalación de las casas de empeño puede ser válidamente objeto de regulación local o municipal.
5. Una vez expuesto el marco teórico relevante, se continúa con el análisis de la normativa impugnada. De un análisis del proceso legislativo, se concluye que la intención primordial del legislador sinaloense fue la de regular los aspectos relacionados con la instalación, operación y funcionamiento de las casas de empeño. En virtud de lo anterior, se verifica si efectivamente se ciñó a tal objetivo o bien, reguló lo relativo a contratos de mutuo con interés y garantía prendaria celebrados por las casas de empeño, que es una materia de competencia exclusiva de la Federación.

II. Razones de la concurrencia

6. Desde mi perspectiva, la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio de conformidad con el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, debe dotarse de contenido material constitucional, sin



que sea correcto recurrir al criterio formal establecido en la legislación secundaria –el Código de Comercio– para determinar si un acto específico debe ser calificado como un "acto de comercio".

7. A mi parecer, recurrir a los criterios normativos establecidos en la legislación secundaria para determinar la validez de un precepto legal significaría una ruptura de la coherencia interna del ordenamiento jurídico y, en este caso, del orden competencial establecido constitucionalmente. Definir el concepto de comercio y, eventualmente, hacer un deslinde competencial tomando como base la legislación que el propio legislador ha emitido equivale a despojar de efectos y eficacia a la norma constitucional: implica su vaciamiento.
8. La sentencia aborda la evolución histórica del derecho mercantil mexicano y los antecedentes que llevaron a otorgar dicha competencia al Congreso de la Unión; sin embargo, considero que constreñirnos al contenido del Código de Comercio para identificar los actos de comercio no sólo tiene como consecuencia vaciar a la Constitución en este punto, sino que tampoco refleja las perspectivas actuales del derecho mercantil, particularmente, respecto de los procesos de especialización de ciertas materias que estaban consideradas en éste, ni las influencias internacionales que son una realidad actual de la materia. Estimo que, además, para abordar una materia tan dinámica y en constante evolución, puede resultar insuficiente y, por ende, problemático, acudir sólo a un criterio formal.
9. Si aceptamos preliminarmente que los objetivos esenciales del derecho mercantil radican en facilitar y, cuando es necesario, imponer límites a las actividades de los comerciantes, debemos determinar un concepto mínimo del ámbito materia de dicha rama del derecho como medio para promover y obtener sus objetivos.
10. En tal sentido, me gustaría esbozar un análisis conceptual del comercio con el objeto de comenzar a desarrollar un parámetro mínimo sobre las condiciones normativas que lo hacen derecho,¹ esto es, las características lógicas del concepto para ver cómo se configura como un sistema normativo institucionalizado.²
11. Como primer elemento, debemos considerar que el comercio tiene una regulación con vocación universal y transfronteriza con el objetivo de reducir costos de transacción. Las prácticas comerciales se han caracterizado por una ten-

¹ RAZ, Joseph, *Practical reason and norms*, Oxford, Oxford University Press, reimpresión, 2002, p. 10.

² *Ibidem*, pp. 125 y ss.



dencia transnacional, en donde una serie de principios y normas son comúnmente aceptadas por aquellos involucrados, incluso con anterioridad a la celebración de contratos o su reconocimiento en las normas positivas de los distintos países. En adición a lo anterior, las relaciones comerciales internacionales hoy en día son difíciles de localizar inequívocamente en algún territorio nacional, ya que se involucran activos tales como servicios, tecnología e información.³

12. Al respecto, es innegable señalar que existen normas que provienen de entes reguladores privados –con claros ejemplos en materia bancaria o de estandarización–, mismas que son observadas, inclusive, sin ser incorporadas en el derecho positivo; esta cuestión sin duda puede generar incertidumbres, tanto desde la perspectiva internacional⁴ como constitucional,⁵ pero es una realidad indiscutible que forma parte del derecho mercantil.
13. El segundo elemento conceptual radica en que las reglas primarias sobre la propiedad, contrato y resolución de disputas en materia de comercio se encuentran en gran medida determinadas por la especulación comercial. El lucro es uno de los elementos característicos de la actividad mercantil y ha constituido uno de los criterios para determinar los límites de la actividad comercial, esto es, las reglas de legitimidad respecto de la ventaja económica que se persigue.
14. El tercer elemento al que quiero referirme implica las normas que se reconocen respecto de actos de intermediación en el cambio, en donde existe una complementariedad entre las prácticas transnacionales y nacionales. En la actualidad existen una serie de criterios y prácticas internacionales observadas por intermediarios que tienen cierta calidad de autoridad persuasiva, sin que se tengan que incluir en procesos formales.
15. Como cuarto elemento a señalar es aquel de los actos en masa, es decir, la reiteración de actos lucrativos como principio que da unidad a la entidad económica comercial.
16. Es pertinente señalar que los elementos conceptuales del comercio que he señalado no tienen la pretensión de constituir un parámetro inmutable en el plano constitucional, más bien tienen como principal objetivo dotar de densi-

³ DALHUISEN, Jan, *The transnationalisation of commercial and financial law and of commercial, financial and investment dispute resolution. The new Lex Mercatoria and its sources*, vol. 1, 6ta. ed., Portland, Oregon, Hart Publishing, 2016, pp. 21 y ss.

⁴ *Inter alia*, cfr. PAUWELYN, Joost et al. (eds.), *Informal international lawmaking*, Nueva York, Oxford University Press, 2012.

⁵ *Inter alia*, cfr. KRISCH, Nico, *Beyond constitutionalism: The pluralist structure of postnational law*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.



dad constitucional a las normas sustantivas y adjetivas relacionadas con el comercio, reconociendo su vocación internacional e "informal".

17. Considero que, a partir de dicho análisis conceptual del comercio en el plano constitucional, es posible encuadrar las actividades de las casas de empeño como comerciales cuando se identifique una actividad regular y reiterada para el intercambio de bienes para obtener un lucro.
18. Aunque el núcleo de este voto consiste en expresar lo hasta aquí expuesto, me gustaría señalar adicionalmente que este parámetro me llevó a separarme del reconocimiento de validez de las fracciones I, VI y VII del artículo 27 de la Ley que Regula las Casas de Empeño del Estado de Sinaloa. Éstas establecen las obligaciones para las casas de empeño de informar a las autoridades locales respecto del registro que realicen de los contratos ante la Procuraduría Federal del Consumidor, de contar con registros internos respecto de dichos contratos, así como de reportar a las autoridades en materia de seguridad de las transacciones que se realicen.
19. Considero que las limitaciones a la libertad económica de las casas de empeño en las relaciones de consumo son materia reservada a la Federación. De las obligaciones impuestas por las fracciones señaladas del artículo 27 en mención, se observa que las mismas están encaminadas a regular aspectos propios de la actividad comercial de las casas de empeño, lo que no corresponde a las entidades federativas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto de minoría que formulan la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 45/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal.

En sesiones públicas celebradas el catorce y dieciséis de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional 45/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en la cual se analizó la constitucionalidad de diversos artículos del **Decreto Número 12**, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial de Sinaloa, mediante el cual se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, se expide la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado, se deroga el artículo quinto tran-



sitorio del Decreto Número 143 (publicado en el Periódico Oficial Número 124) y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal, todas del Estado de Sinaloa.

Quienes suscribimos el presente voto no coincidimos con el considerando segundo del fallo, denominado "certeza y precisión de los actos reclamados", toda vez que consideramos que no debió tenerse por impugnado el Decreto Número 12 en su totalidad, sino únicamente los artículos primero y segundo, así como los diversos cuarto y quinto transitorios, debido a que el promovente sólo formuló conceptos de invalidez en contra de estos artículos en específico.

I. Posición mayoritaria sobre la certeza y precisión de los actos reclamados

En relación con el segundo considerando de la sentencia denominado "certeza y precisión de los actos reclamados", la mayoría de Ministras y Ministros consideró que el acto impugnado en la presente controversia constitucional descansaba en la totalidad del Decreto Número 12, publicado el trece de diciembre de dos mil dieciséis. Así, en esta parte de la sentencia se precisó lo siguiente:

"Cabe precisar que tal decreto se compone de cuatro artículos y otros diez transitorios, siendo que de lo expresado a foja dos de la demanda que motiva la presente controversia constitucional, la parte quejosa controvierte:

- "a) El **artículo primero** del decreto precisado, en lo concerniente a la adición al título primero de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, del capítulo VI, denominado 'Del impuesto a casas de empeño', en forma particular los artículos 34 bis-19; 34 bis-20; 34 bis-21 y 34 bis-22, así como de la adición al título segundo de esa norma, de un capítulo XIV denominado 'Derechos por los servicios de autorización, registro y supervisión para la instalación u operación de casas de empeño', en particular el artículo 78 bis-9 de tal ordenamiento.
- "b) El **artículo segundo** del decreto precisado, mediante el cual se expidió la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa.
- "c) El **artículo tercero** del decreto precisado, por virtud del cual se deroga el artículo quinto transitorio del diverso Decreto Número 143 por el que se reformó la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial Número 124 de doce de octubre de mil novecientos noventa.
- "d) El artículo **cuarto** del decreto por virtud de las diversas modificaciones a la Ley de Hacienda Municipal.



"e) Los **artículos cuarto y quinto transitorios** del decreto referido, de los cuales el primero de esos numerales está relacionado con el artículo 34 bis-21 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa y, el segundo con un permiso regulado en la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa ..."

Una vez aprobado en esos términos el considerando segundo de la sentencia, la mayoría de Ministras y Ministros del Tribunal Pleno, en el considerando sexto, denominado "causas de improcedencia" resolvió –entre otras cuestiones– sobreseer en la controversia constitucional respecto de los **artículos tercero y cuarto** del decreto impugnado, en tanto que en la demanda de la controversia constitucional no se expresaron conceptos de invalidez que demostraran su incompatibilidad con la Constitución General, o bien, de los cuales pudiera advertirse alguna causa de pedir para declarar una posible inconstitucionalidad.

II. Motivos de disenso en contra de la decisión mayoritaria

Disentimos con la postura adoptada por la mayoría en este asunto, ya que desde nuestro punto de vista **no debió tenerse como impugnado en su totalidad** el Decreto Número 12.

En la demanda de la controversia constitucional se especifica con claridad que sólo se impugnaban los artículos primero (relativo a las adiciones a la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa) y segundo (referente a la expedición de la Ley que Regula las Casas de Empeño), así como los transitorios cuarto y quinto (relacionados con el pago de derechos por el permiso a las casas de empeño y la obligación de los permisionarios de sujetarse a la Ley que Regula las Casas de Empeño).

Efectivamente, en el apartado "IV. Normas generales cuya invalidez se demanda" (foja 2) de la demanda, se señaló lo siguiente:

"IV. Normas generales cuya invalidez se demanda.

"Decreto Número 12 del H. Congreso del Estado por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, se expide la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado, así como derogar el artículo quinto transitorio del Decreto Número 143, publicado en el Periódico Oficial Número 124 de 12 de octubre de 1990, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal, todas del Estado de Sinaloa, publicado el martes 13 de diciembre de 2016 en el órgano oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa, Tomo CVII, 3ra. Época, No. 151 BIS.



"En específico:

"• **ARTÍCULO PRIMERO.** Por medio del cual se adicionan, entre otros, al título primero un capítulo VI denominado 'Del impuesto a casas de empeño', conteniendo las secciones primera, segunda y tercera, y los artículos del 34 bis-19, 34 bis-20, 34 bis-21 y 34 bis-22; al título segundo, un capítulo XIV denominado 'Derechos por los servicios de autorización, registro y supervisión para la instalación y operación de casas de empeño', conteniendo el artículo 78 bis-9, **todos de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa.**

"• **ARTÍCULO SEGUNDO.** Por el cual **se expide la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa.**

"• **ARTÍCULOS CUARTO Y QUINTO TRANSITORIOS** del Decreto Número 12 ..."

Lo anterior demuestra que, aun cuando se señaló como acto impugnado el Decreto Número 12, lo cierto es que se señaló que se impugnaban de forma específica y **única** los artículos primero y segundo, así como los diversos cuarto y quinto transitorios.

En ese sentido, es evidente que para el promovente, los restantes artículos del Decreto Número 12 no eran materia de impugnación a través de la controversia constitucional, tan es así, que no se formularon conceptos de invalidez en contra de la derogación del artículo quinto transitorio del diverso Decreto 143 (artículo tercero del Decreto Número 12), como tampoco respecto de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa (artículo cuarto del Decreto Número 12), tal como la propia sentencia reconoce al sobreseer respecto de esos aspectos por falta de conceptos de invalidez.

Consecuentemente, con base en las relatadas consideraciones, estimamos que en este asunto la *litis* se fijó de manera errónea y sin atender a la demanda de la controversia constitucional, pues conforme a ésta los únicos aspectos que se impugnaban del Decreto Número 12 eran las adiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, la emisión de la Ley que Regula las Casas de Empeño en el Estado de Sinaloa, así como los artículos cuarto y quinto transitorios del citado decreto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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 PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO TIENE 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. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, REFORMADO POR EL DECRETO NÚMERO 089, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL DÍA OCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

V. VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA (ARTÍCULO ÚNICO DEL DECRETO NÚMERO 089, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL DÍA OCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS QUE MODIFICÓ VARIOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN).

VI. VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SERÁN INTRASCENDENTES SI LA IMPRECISIÓN NO SE PRESENTA ENTRE EL TEXTO APROBADO POR EL LEGISLADOR Y EL PUBLICADO Y PORQUE LA IMPRECISIÓN NO INTERFIRIÓ CON LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR NI TRASCENDIÓ AL CONTENIDO DE LA NORMA EFECTIVAMENTE



APROBADA (ARTÍCULO ÚNICO DEL DECRETO NÚMERO 089, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL DÍA OCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS QUE MODIFICÓ VARIOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN).

VII. DIVISIÓN DE PODERES. FINALIDAD Y LÍMITES DE ESE PRINCIPIO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VIII. PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS.

IX. DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLAS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.

X. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

XI. DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL LOCAL. DICHO PRINCIPIO SE TRANSGREDE SI CON MOTIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR, SE PROVOCA UN DEFICIENTE O INCORRECTO DESEMPEÑO DE UNO DE LOS PODERES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA RESPECTIVA.

XII. DIVISIÓN DE PODERES. CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES APROBAR EL PRESUPUESTO DE EGRESOS LOCAL, EN LA INTELIGENCIA DE QUE AL ESTABLECER LAS REMUNERACIONES CORRESPONDIENTES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS LOCALES, DEBEN CONSIDERAR LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, REFORMA-



DO POR EL DECRETO NÚMERO 089, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL DÍA OCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

XIII. PRESUPUESTO DE EGRESOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL EJECUTIVO LOCAL SÍ TIENE UN ÁMBITO DE COMPETENCIAS PROPIO DENTRO DE LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS LOCAL YA QUE LA CONSTITUCIÓN LOCAL LO FACULTA PARA PRESENTAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO, ASÍ COMO PARA REALIZAR OBSERVACIONES UNA VEZ QUE LA LEGISLATURA LO HAYA APROBADO (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, REFORMADO POR EL DECRETO NÚMERO 089, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL DÍA OCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

XIV. PROCESO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS ÓRGANOS Y PODERES PÚBLICOS ÚNICAMENTE PUEDEN EJERCER LAS ATRIBUCIONES QUE EXPRESAMENTE LES CONFIERE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LAS CONSTITUCIONES LOCALES –EN EL CASO DE AUTORIDADES Y NIVELES DE GOBIERNO LOCAL– Y LAS DEMÁS LEYES QUE A ELLAS SE AJUSTEN (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, REFORMADO POR EL DECRETO NÚMERO 089, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL DÍA OCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

XV. PRESUPUESTO DE EGRESOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL CONGRESO LOCAL PARA SU ELABORACIÓN DEBE SUJETARSE INELUDIBLEMENTE A LAS REGLAS ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, REFORMADO POR EL DECRETO NÚMERO 089, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL DÍA OCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

XVI. PRESUPUESTO DE EGRESOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. SU FORMULACIÓN ES UNA FACULTAD DEL ESTADO CUYA EJECUCIÓN SE ENCUENTRA LIMITADA NO SÓLO POR DIVERSAS REGLAS Y PRINCIPIOS,



SINO TAMBIÉN POR LAS FORMALIDADES O PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA NORMA SUPERIOR, A FIN DE PROTEGER LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS Y DELIBERATIVOS QUE SUBYACEN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, REFORMADO POR EL DECRETO NÚMERO 089, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL DÍA OCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

XVII. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.

XVIII. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.

XIX. MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.

XX. PRESUPUESTO DE EGRESOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. AL CONGRESO LOCAL LE CORRESPONDE SU APROBACIÓN, PREVIO EXAMEN, DISCUSIÓN Y, EN SU CASO, MODIFICACIÓN, MIENTRAS QUE AL EJECUTIVO LOCAL LE CORRESPONDE PARTICIPAR EN LA ELABORACIÓN DE SU PROYECTO NO SÓLO ENVIANDO LA PROPUESTA INICIAL A DISCUTIR, SINO TAMBIÉN A TRAVÉS DEL VETO (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, REFORMADO POR EL DECRETO NÚMERO 089, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL DÍA OCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXI. PRESUPUESTO DE EGRESOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA POSIBILIDAD DEL PODER LEGISLATIVO DE MODIFICAR EL PRESUPUESTO DE EGRESOS NO SUBORDINA NI INTERFIERE CON LAS FACULTADES QUE LE CORRESPONDEN AL PODER EJECUTIVO LOCAL (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, REFORMADO POR EL DECRETO NÚMERO 089, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL DÍA OCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).



XXII. PRESUPUESTO DE EGRESOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA REDUCCIÓN DEL PLAZO A TRES DÍAS PARA QUE EL EJECUTIVO LOCAL FORMULE OBSERVACIONES A LAS LEYES O DECRETOS QUE EMITAN LOS CONGRESOS LOCALES, NO INTERFIERE CON EL PRINCIPIO DE NO INTROMISIÓN (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, REFORMADO POR EL DECRETO NÚMERO 089, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL DÍA OCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXIII. PRESUPUESTO DE EGRESOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA REDUCCIÓN DEL PLAZO A TRES DÍAS PARA QUE EL EJECUTIVO LOCAL FORMULE OBSERVACIONES A LAS LEYES O DECRETOS QUE EMITAN LOS CONGRESOS LOCALES, NO INTERFIERE CON LOS PRINCIPIOS DE NO DEPENDENCIA Y NO SUBORDINACIÓN (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, REFORMADO POR EL DECRETO NÚMERO 089, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL DÍA OCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXIV. PROCESO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA POSIBILIDAD DE QUE EL CONGRESO LOCAL DISCUTA Y VOTE EN EL MISMO PERIODO EN QUE SE PRESENTE ALGUNA INICIATIVA, ES UNA DE LAS ATRIBUCIONES PROPIAS DE DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL, LO CUAL NO IMPLICA UNA INTERFERENCIA O INCIDENCIA EN EL ÁMBITO COMPETENCIAL DEL EJECUTIVO LOCAL (ARTÍCULO 149 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, REFORMADO POR EL DECRETO NÚMERO 089, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL DÍA OCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

XXV. PROCESO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS ATRIBUCIONES DE CADA PODER LOCAL Y SUS RELACIONES E INTERACCIONES SE DESARROLLAN FUNDAMENTALMENTE A PARTIR DE LO DISPUESTO POR CADA UNA DE LAS CONSTITUCIONES LOCALES, CONFORME A LAS BASES, PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 149



DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, REFORMADO POR EL DECRETO NÚMERO 089, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL DÍA OCHO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2016. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. 27 DE AGOSTO DE 2020. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO JOSÉ OMAR HERNÁNDEZ SALGADO. COLABORÓ: JOSÉ VLADIMIR DUARTE YAJIMOVICH.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintisiete de agosto de dos mil veinte, por el que se emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional promovida por el gobernador del Estado de Nuevo León en contra del Decreto Número 089, publicado en el Periódico Oficial del Estado el día ocho de abril de dos mil dieciséis.¹

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de demanda.** El gobernador del Estado de Nuevo León promovió controversia constitucional² en contra del decreto referido y por virtud del que "*Se reforma por modificación la fracción VII del artículo 63; el primer párrafo de la fracción IX del artículo 149; y por adición de un segundo párrafo a la fracción IX del artículo 149, recorriéndose los subsecuentes, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.*"

¹ Oficio recibido el veintitrés de mayo de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuaderno de la controversia constitucional 50/2016, foja 29.

² Escrito inicial de demanda. Cuaderno de la controversia constitucional 50/2016, fojas 5-7.



2. **Admisión y trámite.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar, registrar el expediente y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para que fungiera como instructor.³ Éste admitió la demanda; tuvo como demandado al Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y lo emplazó para que formulara su contestación, y dio vista al procurador general de la República para que manifestara lo que correspondiera,⁴ sin que éste lo hiciera.

3. Una vez que se recibió la contestación de demanda por parte del Congreso Local⁵ y que se realizó la audiencia en términos del 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, "ley de la materia" o "ley reglamentaria"),⁶ se puso el expediente en estado de resolución.

II. REQUISITOS PROCESALES

4. En el presente asunto se acreditan los requisitos procesales que son necesarios para que el tribunal emita una resolución.

5. **Competencia.** El tribunal es competente para conocer de la presente controversia constitucional, en términos del artículo 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 los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León.

6. **Oportunidad.** El actor impugna un decreto legislativo que reformó diversas disposiciones de la Constitución Local. Al tratarse de una norma general se debe tomar en cuenta el plazo de treinta días previsto en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria para computar si la demanda fue presentada en tiempo.⁷ Si el decreto fue publicado el ocho de abril de dos mil dieciséis, dicho

³ Acuerdo de veintitrés de mayo de dos mil dieciséis. Cuaderno en el que se actúa, foja 39.

⁴ Acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis. Cuaderno en el que se actúa, foja 40.

⁵ Visible en las fojas 96 a 118 del expediente en que se actúa.

⁶ La audiencia se celebró el veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis. Cuaderno en el que se actúa, foja 259.

⁷ "**Artículo 21 de la ley reglamentaria.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"...



plazo transcurrió del once de abril al veintitrés de mayo de dos mil dieciséis.⁸ Por lo tanto, la demanda es oportuna pues se presentó en el último día de ese plazo.⁹

7. **Legitimación.** De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria¹⁰ cada una de las partes en la controversia debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarlas. Situación que se acredita en el caso.

a. Legitimación activa. La parte actora es el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, y sí cuenta con ella. Por un lado, porque tiene legitimación en la causa al encuadrarse en el supuesto del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal,¹¹ al impugnar la constitucionalidad de una reforma a la Constitución Local. Por otro lado, porque quien presentó la demanda tiene legitimación en el proceso. Conforme al artículo 81 de la Constitución Política de ese Estado,¹² el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en el gobernador y la demanda fue presentada por Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón,¹³ quien se

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."

⁸ Se descuentan los días nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro y treinta de abril, y los días primero, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno y veintidós de mayo de dos mil dieciséis, por tratarse de días sábados y domingos, y cinco de mayo por ser día inhábil. Lo anterior en términos de lo establecido en el artículo primero del Acuerdo General Número 18/2013 del Tribunal Pleno.

⁹ Cuaderno de la controversia constitucional 50/2016, foja 29.

¹⁰ **"Artículo 11 de la ley reglamentaria.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

¹¹ **"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: ...

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

¹² **"Artículo 81 de la Constitución de Nuevo León.** Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un ciudadano que se titulará gobernador del Estado."

¹³ No pasa inadvertido que el secretario de Gobierno también firmó la demanda. No obstante, para efectos de acreditar la legitimación de dicho Poder, este Tribunal Pleno estima que es suficiente con la del titular del Ejecutivo Local.



ostenta y acredita tal carácter con copia certificadas de la sesión en la que tomó protesta como tal ante el Congreso Local.¹⁴

b. Legitimación pasiva. El demandado es el Poder Legislativo Local. De conformidad con el artículo 60, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León¹⁵ es el presidente de su Mesa Directiva el facultado para representarlo, y en los periodos de receso tal representación recae en el presidente de la Diputación Permanente, en términos del artículo 86-BIS del referido ordenamiento.¹⁶ Consecuentemente, son ellos quienes tienen la legitimación pasiva para acudir a esta vía. En el proceso compareció el diputado Daniel Carrillo Martínez en su carácter de presidente de la Diputación Permanente de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, y acreditó esa personalidad con copias certificadas del acta de la sesión en que se instaló la LXXIV Legislatura y en la que se le designó como presidente.¹⁷

III. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

8. El Poder Legislativo no hizo valer algún motivo de improcedencia.¹⁸ No obstante, este tribunal advierte que se actualiza la prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 20, fracción II, y 22, fracción VII, de la ley reglamentaria, y debe sobreseerse la controversia respecto de la fracción VII del artículo 63 de la Constitución Local, pues el actor no enderezó ningún argumen-

¹⁴ Cuaderno de la controversia constitucional 50/2016, fojas 30 y 32.

¹⁵ **Artículo 60 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Nuevo León.** Son atribuciones de los integrantes de la Directiva las siguientes:

"I. Del presidente: ...

"c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado."

¹⁶ **Artículo 86 BIS de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Nuevo León.** Durante los periodos de receso, el presidente de la Diputación Permanente será el presidente del Congreso, tendiendo para este efecto, las mismas atribuciones que para dicho cargo enuncian esta ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso."

¹⁷ En el caso el presidente del Congreso y de la Diputación Permanente son el mismo funcionario. Ello es, se desprende tanto del Decreto 001, por el que se reconoce a Daniel Carrillo Martínez como presidente de la LXXIV Legislatura –disponible en las fojas 120 a 123 del expediente en que se actúa–, como del escrito de contestación del Poder Legislativo –fojas 96 a 118 del mismo–, en el que se ostenta como presidente de la Diputación Permanente de la misma Legislatura.

¹⁸ El escrito de demanda se encuentra visible en las fojas 96 a 118 del cuaderno en el que se actúa.



to para demostrar su inconstitucionalidad. Este Pleno ha sostenido que aunque la ley reglamentaria lo obliga a corregir la cita de preceptos y examinar los argumentos de las partes en su conjunto, así como suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios al momento de dictar sentencia, lo cierto es que se presupone que cuando menos debe existir una causa de pedir. Por ello, ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan una causa de pedir respecto de un precepto señalado como reclamado, debe sobreseerse conforme a los artículos referidos.¹⁹ En el presente caso, el actor no enderezó alguno contra la fracción VII del artículo 63, que prevé la facultad del Congreso Local para modificar la Ley de Ingresos. Únicamente se concentró en impugnar la misma facultad para el Presupuesto de Egresos, sin hacer siquiera referencia a cómo la modificación de la *Ley de Ingresos* por el Congreso afecta su ámbito competencial. Así, en su demanda solamente lo citó como norma impugnada por haber sido modificada por el Decreto 089, lo cual es insuficiente para tenerlo por impugnado.

IV. ESTUDIO

9. En este apartado se dará respuesta a los argumentos planteados por el actor. La metodología que se utilizará será la siguiente: primero se identificará el contenido introducido por las normativas impugnadas. Posteriormente, se sintetizarán los conceptos de invalidez planteados por el gobernador y los argumentos que presentó el Congreso Local en su contestación de demanda. Finalmente se procederá a resolver los puntos controvertidos.

10. Las normas modificadas por el decreto impugnado se presentan en un cuadro comparativo. La columna izquierda presenta el texto previo a su modificación y en ella se marcan los textos suprimidos por la reforma impugnada. La columna derecha presenta el texto derivado de esa reforma y se resalta con negrillas y subrayados lo que específicamente se adicionó:

¹⁹ Tesis aislada P. VI/2011, del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888.



Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León	
Texto previo	Texto reformado
<p>"Artículo 63. Corresponde al Congreso: ...</p> <p>"VII. Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del gobernador, la Ley de Ingresos del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad.</p> <p>"...</p> <p>"IX. Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del gobernador, el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado-, estableciendo en él, los sueldos aplicables al gobernador del Estado y a los secretarios que le reporten, así como las partidas autorizadas para remuneraciones del personal de cada secretaría-.</p> <p>(Sin texto correlativo)</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 149. Tomadas en consideración las adiciones o reformas se publicarán y circularán profusamente con un extracto de la discusión, y no podrán ser votadas antes del inmediato periodo de sesiones."</p>	<p>"Artículo 63. Corresponde al Congreso: ...</p> <p>"VII. Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del gobernador, la Ley de Ingresos del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad. <u>Una vez analizado y discutido el proyecto de Ley de Ingresos de Estado que corresponda, el Congreso podrá modificarlo, motivando y justificando los cambios realizados.</u></p> <p>"...</p> <p>"IX. Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del gobernador, el Presupuesto de Egresos de los Poderes del Estado <u>y los proyectos y arbitrios de pública utilidad. Una vez analizado y discutido el proyecto de ley correspondiente, el Congreso podrá modificarlo, motivando y justificando los cambios realizados; además establecerá</u> en él, los sueldos aplicables al gobernador del Estado y a los secretarios que le reporten, así como las partidas autorizadas para remuneraciones del personal de cada secretaría;</p> <p><u>"El presupuesto seguirá el proceso establecido en el artículo 71 de esta Constitución con excepción del plazo para hacer las observaciones que será de tres días.</u></p> <p>"...</p> <p>"Artículo 149. Tomadas en consideración las adiciones o reformas se publicaran y circularan profusamente con extracto de la discusión, <u> pudiendo ser votadas en ese mismo periodo de sesiones, siguiendo el procedimiento para su discusión y aprobación que establece la ley de la materia.</u>"</p>



11. De la comparación se aprecia, en primer lugar, que antes de la reforma impugnada el Congreso Local tenía la facultad de "examinar" y "aprobar" tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos, sin que se precisara expresamente si podía alterar su contenido. Es derivado de esa reforma que se otorgó explícitamente al Congreso la facultad de modificar tales instrumentos normativos. En segundo lugar, que el Presupuesto de Egresos seguirá el trámite previsto en el artículo 71 de la Constitución Local con la salvedad de que en lugar de diez días, el Ejecutivo tendrá únicamente tres para formular observaciones. Finalmente, que las adiciones o reformas a la Constitución Local podrán ser votadas en el mismo periodo de sesiones, condición que antes estaba proscrita.

12. En contra de esas modificaciones el Ejecutivo Local formuló los siguientes conceptos de invalidez:

A. Incongruencia del artículo único del Decreto 089

• Primer concepto de invalidez.²⁰ *El artículo único del decreto impugnado no guarda correspondencia exacta con el texto de las modificaciones efectivamente realizadas. De su literalidad se desprende que: "Se reforma por modificación la fracción VII del artículo 63; el primer párrafo de la fracción IX del artículo 149; y por adición de un segundo párrafo a la fracción IX del artículo 149, recorriéndose los subsecuentes, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León". Sin embargo, se modificó la fracción VII del artículo 63 y no del 149.*

• *La deficiencia es reprochable a grado de invalidez porque la falta de la técnica legislativa no es subsanable por interpretación o fe de erratas. Cita los siguientes criterios: XX.2o. J/22,²¹ 1a. XLVI/2001,²² X.1o.(XI Región) 1 A (10a.).²³*

²⁰ Escrito de demanda. Cuaderno de la controversia constitucional 50/2016, fojas 8 a 13.

²¹ De rubro: "FE DE ERRATAS AL DECRETO QUE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 245 BIS DEL ABROGADO CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, PUBLICADO EL 25 DE FEBRERO DE 2004. AL DIFERIR DEL TEXTO ORIGINALMENTE APROBADO POR EL LEGISLADOR LOCAL, SIN AGOTAR LAS ETAPAS RELATIVAS PARA SU CREACIÓN, MODIFICACIÓN O REFORMA, VIOLA LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN «DE LA LEY EN MATERIA PENAL.»". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, mayo de 2008, página 879.



13. El actor sostiene que existe una *incongruencia* entre el artículo único del decreto impugnado y su contenido, pues los artículos señalados como reformados en el primero no concuerdan con los efectivamente modificados. En relación con este concepto de invalidez, el Poder Legislativo señala en su contestación de demanda²⁴ que:

• *No existe incongruencia entre el artículo único y el texto de los artículos reformados. De los debates legislativos puede advertirse la congruencia entre la intención de la Legislatura con las disposiciones efectivamente modificadas.*

• *La "falla administrativa" advertida no es suficiente para declarar inconstitucional el decreto reclamado, porque ni se violó el proceso legislativo ni la Constitución Federal.*

14. Para dar contestación a este argumento se estima necesario transcribir el decreto impugnado.

Decreto
Núm... 089.

"Artículo único. Se reforma por modificación la fracción VII del artículo 63; el primer párrafo de la fracción IX del artículo 149; y por adición de un segundo

²² De rubro: "FE DE ERRATAS AL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA «EN MATERIA DE FUERO FEDERAL» PUBLICADO EL 10 DE ENERO 1994, EN CUANTO ACLARA EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 247, PRIMER PÁRRAFO, DE DICHO CÓDIGO, ES INCONSTITUCIONAL POR CARECER DE COMPETENCIA PARA LEGISLAR EL FUNCIONARIO PÚBLICO QUE LA EMITIÓ.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, junio de 2001, página 239.

²³ De rubro: "ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA FE DE ERRATAS AL DECRETO NÚMERO 24 POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 14 DE OCTUBRE DE 2011, QUE MODIFICÓ, ENTRE OTROS, EL TEXTO DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN I, DEL PROPIO ORDENAMIENTO, AL ELIMINAR UNA DE LAS OPERACIONES ARITMÉTICAS ESTABLECIDAS PARA OBTENER LA ACTUALIZACIÓN DEL VALOR DE LA ADQUISICIÓN O PRECIO PACTADO, VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 3, enero de 2013, página 1888.

²⁴ Escrito de contestación del Poder Legislativo. Cuaderno de la controversia constitucional, fojas 99 a 102.



párrafo a la fracción IX del artículo 149, recorriéndose los subsecuentes, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León para quedar como sigue:

"Artículo. 63. Corresponde al Congreso: ...

"VII. Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del gobernador, la Ley de Ingresos del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad. Una vez analizado y discutido el proyecto de Ley de Ingresos de Estado que corresponda, el Congreso podrá modificarlo, motivando y justificando los cambios realizados.

"...

"IX. Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del gobernador, el Presupuesto de Egresos de los Poderes del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad. Una vez analizado y discutido el proyecto de ley correspondiente, el Congreso podrá modificarlo, motivando y justificando los cambios realizados; además establecerá en él, los sueldos aplicables al gobernador del Estado y a los secretarios que le reporten, así como las partidas autorizadas para remuneraciones del personal de cada secretaría;

"El presupuesto seguirá el proceso establecido en el artículo 71 de esta Constitución con excepción del plazo para hacer las observaciones que será de tres días.

"Artículo 149. Tomadas en consideración las adiciones o reformas se publicarán y circularán profusamente con extracto de la discusión, pudiendo ser votadas en ese mismo periodo de sesiones, siguiendo el procedimiento para su discusión y aprobación que establece la ley de la materia.

Transitorios

"..."²⁵

²⁵ Cuaderno de la controversia constitucional 50/2016, fojas 217-219.



15. De ella queda claro que, tal como lo afirma el promovente, existe una incongruencia entre el artículo único y los preceptos reformados. Por un lado, el primero enuncia una modificación a un artículo que no sólo no se tocó, sino que no existe, pues el 149 no tiene fracciones. Por otro, porque se adicionó un segundo párrafo a la fracción IX del artículo 63, sin que este cambio se anuncie en el artículo único. Sin embargo, esta incongruencia no es suficiente para invalidar el decreto impugnado.

16. Conviene precisar que en este concepto de invalidez el promovente no señala cuál es el precepto constitucional que se vulnera ni la competencia que estima transgredido. En su demanda se limita a señalar que esa "*falta de técnica legislativa*" no es subsanable por una fe de erratas, sino que "*se requeriría un proceso legislativo diverso a fin de agotar las etapas relativas*". A partir de sus muy limitadas consideraciones, este tribunal estima que su causa de pedir se relaciona con una posible violación al procedimiento legislativo que pudiera tener un efecto invalidante. Sin embargo, el promovente se equivoca en cuanto a que el error es suficiente para anular el decreto.

17. Aunque es cierto que algunos precedentes de este tribunal sostienen que existen violaciones al procedimiento legislativo que pueden llegar a tener un efecto invalidante, también lo es que algunos otros, como los de carácter formal, no lo tienen. Se ha sostenido que no todo vicio procedimental lleva a invalidar la norma que de él derivó. La diferencia radica en si los vicios son trascendentes para la toma de la decisión por parte del órgano Legislativo.²⁶

²⁶ A manera de ejemplo, y en lo conducente, véase la tesis jurisprudencial P./J. 94/2001 del Tribunal Pleno, de rubro y texto: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada



18. El error que ahora se analiza –suponiendo que pudiera considerarse una violación procesal– no afectó ni vició la voluntad del órgano Legislativo Local. Desde la exposición de motivos de la que derivó la reforma en estudio queda claro que el órgano legislativo buscó modificar los artículos 63, fracciones VII y IX, párrafo segundo, así como 149 de la Constitución Local para que: a) el Congreso Local pudiera expresamente hacer modificaciones y aportaciones a la planeación financiera del Estado que le envía el Ejecutivo Local, y b) se flexibilizara el procedimiento de reformar la Constitución Local.²⁷ Dichos artículos fueron los efectivamente modificados en el decreto ahora impugnado y, precisamente, su modificación buscó cumplir al pie de la letra los objetivos pretendidos por la iniciativa.

19. Además, tal incongruencia no trastocó las reglas de votación, el quórum legal, ni el debate parlamentario; cuestiones que sí podrían tener un potencial efecto invalidante. En todo caso, se trata de un vicio formal que es intrascendente por dos razones. Primero, porque la imprecisión no se presenta entre el texto aprobado por el legislador y el publicado. Segundo, porque la imprecisión no interfirió con la voluntad del legislador ni trascendió al contenido de las normas efectivamente aprobadas. De ahí que, incluso, no son aplicables las tesis referidas por el promovente, pues refieren al caso de discrepancia entre lo efectivamente aprobado por el legislador y lo publicado. Finalmente, es importante precisar tal incongruencia no incide en las competencias del Poder Ejecutivo Local.

20. A partir de tales condiciones este tribunal concluye que el error señalado ni se contrapone ni interfirió con la voluntad que el legislador persiguió durante el desarrollo del procedimiento de reforma a la Constitución Local. Por tal razón, es infundado este concepto de invalidez.

B. Violación al principio de división de poderes

oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438).

²⁷ Iniciativa de 7 de diciembre de 2015. Cuaderno de la controversia constitucional 50/2016, foja 127.



21. En sus restantes conceptos de invalidez, el actor considera que se vulnera la división de poderes porque:

"• **Segundo.**²⁸ *La Suprema Corte de Justicia ha señalado que para que cierto Poder pueda realizar funciones que se relacionen o que originalmente correspondan a otro Poder, es necesario que lo disponga la Constitución Federal y, además, que se prevean reglas o límites a los que se sujetará el ejercicio de esa atribución. Esta condición no se cumple porque no se fijaron límites o restricciones para que el Congreso Local pueda modificar el presupuesto de egresos local que le envíe el Ejecutivo Local.*

"• *No se previeron supuestos, reglas y parámetros que el legislador debe seguir cuando pretenda modificar la propuesta.*

"• *No se estableció que el Congreso deba justificar los cambios que realice, ni se le obligó a atender a los parámetros que el Ejecutivo Local sigue para elaborar su propuesta –a) criterios de política económica; b) situación de las finanzas públicas estatales; c) techos globales del gasto, y d) objetivos, estrategias y metas de la planeación estatal–.*

"• *Si se hubiera querido homologar las facultades del Congreso Estatal con el Federal, se debió establecer un proceso para el examen, discusión, modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos por parte del Poder Legislativo, así como mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Ejecutivo y Legislativo Locales. Unos y otros sí existen a nivel federal.*

"• **Tercero.**²⁹ *Se redujo injustificadamente el plazo para que el Ejecutivo Local realice observaciones al decreto de presupuesto de egresos. La disminución produce un desequilibrio en perjuicio del Ejecutivo Local.*

"• *El artículo 71 de la Constitución Local establece un plazo genérico de 10 días para que el Ejecutivo realice observaciones a las leyes o decretos aproba-*

²⁸ Segundo concepto de invalidez. Cuaderno de la controversia constitucional 50/2016, fojas 13 a 24.

²⁹ Tercer concepto de invalidez. Cuaderno de la controversia constitucional 50/2016, fojas 24 a 27.



dos por el Congreso Local.³⁰ Sin embargo, la reforma al 63, fracción IX, párrafo segundo, introdujo una excepción: únicamente contará con 3 días para realizar observaciones a las modificaciones que el Congreso realice a su propuesta de Presupuesto de Egresos.

"• No se justificó por qué se estableció un plazo diferenciado. Además, el plazo de 3 días no es razonable. Coloca al Ejecutivo Local en desventaja porque reduce sus posibilidades para presentar razones que lleven al legislativo a reconsiderar su decisión. Esta situación evidencia una clara intención por subordinar al Ejecutivo Local.

"• Las previsiones sobre el modelo estructural de funcionamiento del Estado son límites al ejercicio reformador de la Constitución. Sin embargo, el legislador local los modificó y ello se traduce en una intromisión exorbitante del Congreso en aspectos que competen primordialmente al Ejecutivo, tal como lo es la disposición de información financiera de la entidad.

"• **Cuarto.**³¹ Al modificar el artículo 149 de la Constitución Local se permite al Congreso discutir en un mismo periodo de sesiones las iniciativas de reforma constitucional. Ello faculta a la Legislatura para incursionar en temas competenciales reservados al Poder Ejecutivo, sin una reflexión intensa y exhaustiva."

22. En relación con estos argumentos, el Poder Legislativo sostiene³² que:

"• No es inconstitucional que el Congreso participe en la distribución del gasto público, pues es una de las principales atribuciones inherentes a su naturaleza. Además, su participación es necesaria para generar un equilibrio de Poderes y evitar que las decisiones presupuestales se concentren en un solo individuo. Sería absurdo que su participación deba ceñirse a aceptar o rechazar

³⁰ **Artículo 71 de la Constitución de Nuevo León.** Aprobada la ley o decreto se enviará al gobernador para su publicación. Si éste lo devolviera con observaciones dentro de diez días volverá a ser examinado, y si fuere aprobado de nuevo por dos tercios de los diputados presentes pasará al gobernador, quien lo publicará sin demora. Transcurrido aquel término sin que el Ejecutivo haga observaciones se tendrá por sancionada la ley o decreto."

³¹ Cuarto concepto de invalidez. Cuaderno de la controversia constitucional 50/2016, fojas 27 a 29.

³² Escrito de contestación. Cuaderno de la controversia constitucional 50/2016, fojas 7 a 23.



lisa y llanamente la propuesta del Ejecutivo. La reforma constitucional impugnada es acorde con el modelo federal en el que el Congreso de la Unión puede modificar la propuesta de presupuesto de egresos que el Ejecutivo le envíe.

"• No es inconstitucional prever un plazo de 3 días para que el Ejecutivo realice observaciones al decreto aprobado por el Congreso. No existe impedimento para que los representantes de ambos Poderes intercambien opiniones y razones para expedir un presupuesto de egresos realista y equilibrado.

"• Permitir a la Legislatura aprobar una reforma a la Constitución Local en un mismo periodo no invade la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo. Además, que dichas reformas se aprueben un mismo periodo no conlleva que el Congreso estatal omita una intensa y exhaustiva reflexión."

23. Previo a dar contestación a tales planteamientos es necesario reiterar que aun cuando el decreto impugnado igualmente facultó a la Legislatura Local para modificar tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos, el promovente dirige sus argumentos para cuestionar las atribuciones relacionadas con el último de los instrumentos normativos. Por tal razón, y en congruencia con el sobreseimiento decretado respecto de la facultad de modificar la Ley de Ingresos, las preguntas que orientarán nuestro análisis son las siguientes:

- ¿La ausencia de reglas, procedimientos o criterios expresos que el Congreso Local deba seguir para modificar la propuesta de Presupuesto de Egresos que le envía el Ejecutivo implica que no existan límites para ejercer tal atribución? ¿Se afecta el equilibrio o contrapeso necesario para proteger la división de poderes?

- ¿El Congreso Local debió justificar por qué disminuyó o estableció un plazo diferenciado para que el Ejecutivo Local realice observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado? ¿Al establecer un plazo de 3 días subordina al Ejecutivo Local y/o viola la división de poderes?

- ¿Se vulneran las atribuciones o se subordina al Ejecutivo Local porque se permite aprobar una reforma a la Constitución Local en el mismo periodo en que se presentó la iniciativa?



24. Como las impugnaciones cuestionan supuestas violaciones a la división de poderes, se les dará respuesta tras explicar qué valores protege el principio y qué contenidos proscribe. Ese principio está previsto en la Constitución Federal en los siguientes términos:

"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

25. Más allá de que su literalidad proscribe que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial se depositen en una sola persona o corporación, al interpretar tal precepto este tribunal ha señalado, entre otros aspectos:

26. En primer lugar, que nuestro Texto Constitucional establece una división funcional de atribuciones. Ello implica que las autoridades públicas sólo pueden actuar conforme a las atribuciones que expresamente les confiere el ordenamiento jurídico, sobre la base de lo que prevea la Constitución Federal para los órganos superiores del Estado Mexicano.³³ Así, para identificar las facultades que corresponden a uno u otro Poder se debe partir de un análisis *positivo* del Texto Constitucional y no de uno *esencialista*.

³³ Véase la jurisprudencia P./J. 9/2006 del Tribunal Pleno, de rubro y texto: "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS. El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1533).



27. En segundo lugar, que nuestra Constitución no establece un sistema "rígido" de división de poderes sino uno de carácter flexible.³⁴ Así, no debe entenderse que cada uno sólo podrá realizar *actos propios de su función*—esto es, que el Judicial exclusivamente puede realizar actos materialmente jurisdiccionales; el Ejecutivo únicamente actos administrativos y el legislativo los relativos a la creación de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales—. Por el contrario, conforme a nuestro sistema constitucional es válido que ciertas atribuciones que histórica o dogmáticamente se asocien o se estimen "propias" de un Poder determinado pueden, de hecho, asignarse a otro. En este sentido, por ejemplo, la flexibilidad permite conferirle facultades jurisdiccionales —tradicionalmente asignadas al Poder Judicial— a autoridades administrativas o a órganos pertenecientes al Poder Ejecutivo.³⁵

28. Además, que nuestra Constitución establezca un régimen flexible de división de poderes también implica que las atribuciones que se le encomien-

³⁴ Este tribunal al resolver la controversia constitucional 32/2007 compartió la tesis de la Segunda Sala, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.". (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117).

³⁵ Véase el criterio: "DIVISIÓN DE PODERES. LA FUNCIÓN JUDICIAL ATRIBUIDA A AUTORIDADES EJECUTIVAS NO VIOLA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ARTÍCULO 48 DE LA LEY DE APARCERÍA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)". (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 51, Primera Parte, página 18).



dan a cada Poder no están aisladas o separadas de las que corresponden a los otros, sino que se interrelacionan. Ello quiere decir que habrá casos en que para realizar determinado acto o función será indispensable la intervención conjunta de dos o más Poderes u órganos –como sucede con el nombramiento de algunos funcionarios públicos–, y también que existirán otros casos en que las funciones "propias" de un órgano serán revisadas por otro Poder. De hecho este tribunal ha sostenido que entre los diversos Poderes del Estado no sólo existe sino que debe presentarse una coordinación o colaboración tendiente a lograr un equilibrio de fuerzas y/o un control recíproco del actuar estatal, como elemento indispensable para preservar el Estado de derecho.³⁶

29. En nuestros precedentes también se ha precisado que entender el principio de división de poderes como flexible no permite a un Poder determinado

³⁶ Jurisprudencia P./J. 78/2009 del Tribunal Pleno, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXX, julio de 2009, página 1540).



"arrogarse" atribuciones que corresponden a otro, ni tampoco que en leyes ordinarias les puedan atribuir funciones normativas de forma indiscriminada. Así, para que cierta función pueda asignarse a un Poder distinto al que originalmente corresponde se requiere: **a)** que así lo disponga expresamente la Constitución Federal, o **b)** que esa función sea "*estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas*" por disposición constitucional, caso en que la asignación legal se entiende y debe interpretarse como excepción, y no como una regla amplia.³⁷

30. En tercer lugar, para analizar el principio de división de poderes en relación con las entidades federativas se debe partir de que el artículo 40 constitucional configura a nuestro Estado como una República Federal compuesta por "*Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior*",³⁸ y que esta cláusula les confiere un amplio margen de libertad para configurar o diseñar las relaciones entre sus Poderes, conforme a sus necesidades e intereses particulares.

31. Esa libertad no es absoluta, puesto que, por un lado, la Constitución Federal sí establece disposiciones que las entidades federativas necesariamente deben atender para respetar el principio de división de poderes. Esto es, aun cuando se ha entendido que las entidades federativas no necesariamente deben seguir el arreglo o diseño que se prevea en la Constitución Federal para los Poderes Federales, puesto que tal premisa haría nugatoria la amplia potestad que la Constitución les confiere en tanto entidades libres y soberanas, no obstante, sí deben atender a los contenidos mínimos que se prevén en las diversas fracciones del artículo 116 constitucional.³⁹ Es decir, su arreglo competencial no

³⁷ Cfr. *Ibidem*.

³⁸ "**Artículo 40 de la Constitución Federal.** 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."

³⁹ Cfr. la jurisprudencia P./J. 33/2002 del Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA LEY NÚMERO 53 QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS QUE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE COMO CUESTIONES MÍNIMAS QUE LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEBERÁN PLASMAR EN SUS TEXTOS.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XVI, agosto de 2002, página 901).



debe pasar por alto los mandatos, obligaciones y prohibiciones que se prevén en dicho precepto.

32. Conviene precisar que calificar como "principios mínimos" lo previsto por el artículo 116 constitucional conlleva que no es posible sostener que al tratarse de contenidos expresos ello se traduce en la incompetencia de las entidades federativas para regular, adicionar o matizar contenidos sobre la misma temática en sus textos locales, en términos del artículo 124 constitucional.⁴⁰ Por el contrario, en reiteradas ocasiones este tribunal ha sostenido que tal interpretación, al relacionarse con la configuración del régimen político-administrativo local, pasaría por alto que las entidades gozan de libertad configurativa y que ello les permite adicionar o matizar las previsiones del artículo 116, siempre que no los contravengan. En este sentido, el Tribunal Pleno consideró que los requisitos previstos en la Constitución Federal para ser gobernador o para ocupar un cargo público pueden ser modificables y agregables en las Constituciones Locales.⁴¹ De igual modo, recientemente este Alto Tribunal determinó que la Ciudad de México podía establecer requisitos adicionales para reformar su Constitución, pues con ello se abonaría a la rigidez constitucional.⁴²

33. Por otro lado, se ha interpretado que del propio Texto Constitucional se desprenden diversos principios que las entidades federativas deben seguir al configurar su arreglo competencial. En este sentido, por ejemplo, del artículo 116 constitucional este tribunal ha desprendido tres principios que los Estados deben respetar: **a)** la no intromisión; **b)** la no dependencia; y, **c)** la no subordina-

⁴⁰ **"Artículo 124 de la Constitución Federal.** 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."

⁴¹ Al respecto, en las acciones de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas (páginas 115 a 119), 36/2011 (páginas 70 a 75) y 69/2015, el Tribunal Pleno determinó que las entidades federativas tienen libertad configurativa para incorporar nuevos requisitos para el cargo de gobernador, aun cuando existan previsiones puntuales en la Constitución Federal. En dichos asuntos se precisó que la competencia de las entidades debía limitarse a que las modificaciones respeten los principios constitucionales y que dicho ejercicio se realice de manera acorde con los derechos humanos; se ha considerado que la edad para ser gobernador puede ser modulada o que era válido incorporar el requisito de "saber leer y escribir" para ser diputado local.

⁴² Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, fallada en la sesión de 6 de septiembre de 2018. Véanse específicamente los párrafos 498 y ss., en las páginas 240 a 246 de la ejecutoria.



ción de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. Esto quiere decir que al reglamentar su régimen interior las entidades deben evitar fórmulas o arreglos que permiten a un Poder *inmiscuirse* en una cuestión propia de otro, inclusive cuando no sea determinante para la toma de decisiones (*intromisión*). Asimismo, deben evitar que un Poder impida a otro tomar decisiones (*dependencia*), o imposibilitarlo de plano para tomar autónomamente sus decisiones por estar sometido a la voluntad de otro poder (subordinación).⁴³ Es decir, las entidades federativas deben evitar normas que explícita o implícitamente prescriban alguna obligación, prohibición o facultad que implique la intromisión dependencia o subordinación de un Poder a otro. De lo contrario, esto es, cuando se presente alguna de esas situaciones, se infringirá el principio de división de poderes.

34. Finalmente, en cuarto lugar, el principio de división de poderes se entiende como un principio teleológico, puesto que la distribución de funciones, en última instancia, busca garantizar el correcto funcionamiento del Estado.⁴⁴

⁴³ Jurisprudencia P /J. 80/2004 del Tribunal Pleno, 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.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122).

⁴⁴ Véanse las razones esgrimidas por este Tribunal Pleno en las controversias constitucionales 41/2006, páginas 147-151, y 32/2007, página 170, así como en la tesis aislada P. CLVIII/2000, de rubro: "PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 33).



Así entendido, y dado que las entidades gozan de libertad para configurar su régimen interno que les permitiría inclusive asignar competencias "propias" de cierto Poder a otro, este Tribunal Pleno ha establecido que se vulnerará el principio de división de poderes cuando cierto arreglo competencial provoque "*un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los Poderes de la entidad*".⁴⁵

35. Tomando en cuenta este parámetro se procede a analizar y dar respuesta a los planteamientos del promovente.

B.1 ¿La ausencia de reglas, procedimientos o criterios expresos que el Congreso Local deba seguir para modificar la propuesta de Presupuesto de Egresos que le envía el Ejecutivo implica que no existan límites para ejercer tal atribución? ¿Se afecta el equilibrio o contrapeso necesario para proteger la división de poderes?

36. El decreto impugnado modificó el artículo 63, fracción IX, primer párrafo, de la Constitución Local para precisar que el Congreso podrá modificar la propuesta de Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo Local le envíe, una vez que haya sido discutido; además, que el órgano legislativo deberá justificar los cambios que realice.⁴⁶ El gobernador de Nuevo León sostiene que esa reforma es inconstitucional porque: **a)** no obliga al Congreso a justificar los cambios que realice al presupuesto de egresos; **b)** no se fijaron límites para que el Congreso Local pueda modificar la propuesta que aquél envíe; esto es, que el precepto no dispone reglas ni parámetros que el Congreso deba seguir, y **c)** que esa ausencia rompe el equilibrio de poderes, puesto que el Ejecutivo sí está obligado a seguir parámetros al elaborar su propuesta (criterios de política económica; la situación de las finanzas públicas estatales; el (sic) techos globales del gasto, y objetivos, estrategias y metas de la planeación estatal).

⁴⁵ Jurisprudencia P./J. 111/2009 del Tribunal Pleno, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL LOCAL. DICHO PRINCIPIO SE TRANSGREDE SI CON MOTIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR, SE PROVOCA UN DEFICIENTE O INCORRECTO DESEMPEÑO DE UNO DE LOS PODERES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA RESPECTIVA.". *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1242.

⁴⁶ Para evitar repeticiones innecesarias, véase el cuadro comparativo de la página 5 de esta ejecutoria.



37. El Tribunal Pleno estima que el argumento es infundado y que el precepto cuestionado no viola la división de poderes, por las siguientes razones.

38. Como se estableció en el apartado anterior, para analizar las violaciones al principio de división de poderes en el caso de las entidades federativas, en primer lugar, es necesario tomar en cuenta lo que disponga el artículo 116 constitucional. Sobre el tema que ahora nos interesa, su fracción II, párrafo cuarto, establece que a las Legislaturas estatales les corresponde *aprobar* el presupuesto de egresos local y que al señalar las remuneraciones correspondientes a los servidores públicos locales deberán considerar lo previsto en el artículo 127 de la Constitución Federal.⁴⁷

⁴⁷ **"Artículo 127 de la Constitución Federal.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

"II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

"V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

"VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo."



"**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"II. ...

"...

"Corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución."

39. Dado que constitucionalmente se dispone que son los Congresos Locales los que deben aprobar los presupuestos de egresos en las entidades federativas, este tribunal considera que la reforma en estudio no se inscribe en el ámbito competencial del Ejecutivo Local –como incorrectamente lo estima el promovente– sino del Congreso Local. Esto es, la atribución de *modificar* el proyecto de presupuesto que se le envíe se entiende inmersa y relacionada con la de *aprobarlo* en términos del artículo 116, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Federal.

40. El contenido de ese precepto no se encontraba previsto en el texto aprobado por el Constituyente de 1917.⁴⁸ Fue introducido con la reforma de veinticuatro de agosto de dos mil nueve que principalmente se encaminó a establecer un máximo a las remuneraciones de los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno (artículo 127 constitucional). Las iniciativas de esa reforma no contemplaban modificaciones al artículo 116, sino que fueron intro-

⁴⁸ **Texto original del artículo 116 de la Constitución de 1917.** "Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión."



ducidas por la Cámara de Diputados (revisora) y razonadas en el dictamen correspondiente en los siguientes términos:

"...

"**Tercero.** En su facultad de hacer cambios a la propuesta de reforma que envía el Senado de la República, estas Comisiones, proponemos que la Cámara de Diputados incluya modificaciones a los artículos 116 y 122, con la finalidad de que también impacte la regulación salarial a los servidores públicos estatales al mismo tiempo que los correspondientes al Distrito Federal.

"En lo particular, para el artículo 116 constitucional, se propone hacer explícita, una facultad importante que ha estado reservada para los Estados, que consiste en que sus Legislaturas aprueben anualmente el presupuesto de egresos correspondiente y en éste señale los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban sus servidores públicos.

"Bajo este esquema, se proponen dos modificaciones en el mismo sentido con respecto a sus facultades, tanto para el artículo 116 como para el 122, en lo relativo al mandato a los Poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus Constituciones Locales— para el caso de los Estados— y en su Estatuto de Gobierno —para el caso del Distrito Federal—, de incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban sus servidores públicos. Dichas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de sus respectivos presupuestos de egresos, establezcan las disposiciones de su marco jurídico aplicable.

"(Énfasis añadido)."⁴⁹

⁴⁹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de decreto que reforma los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados Número 2728-VII (anexo VII), de martes treinta y uno de marzo de dos mil nueve, páginas 10-11. Consultable en el siguiente enlace: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/60/2009/mar/20090331-VII.pdf>



41. La intención del Constituyente de "*hacer explícita*" una atribución reservada a las entidades federativas no puede interpretarse en términos del artículo 124 de la Constitución Federal.⁵⁰ Esto es, no puede concluirse que se pretendió transferir a la Federación la regulación de tal facultad, puesto que en primer lugar, nuestros precedentes son claros en cuanto a que las previsiones del artículo 116 constitucional deben establecerse como contenidos mínimos que no quedan fuera del ámbito competencial de las entidades, tal como antes se precisó.⁵¹ En segundo lugar, porque no existe elemento alguno que sugiera que dicha enmienda se hubiese encaminado a reorganizar el modelo federal o limitar las competencias de los Congresos Locales. La reforma pretendió establecer límites y reglas que deben seguir las remuneraciones de los servidores públicos de todos los niveles de gobierno de nuestro sistema constitucional. En ese contexto, y en el caso específico de los órdenes locales, la adición al artículo 116, fracción II, párrafo cuarto, se entiende como una medida para que dichos principios fuesen atendidos por las Legislaturas al aprobar los respectivos presupuestos de egresos. Esta consideración parte del supuesto de que desde la aparición de los Estados constitucionales democráticos y de derecho se ha depositado en los órganos parlamentarios la tutela de aspectos relacionados con las cuestiones presupuestarias públicas –aprobación de impuestos y gasto, así como posterior revisión–, en tanto que se trata de órganos de representación popular y plural. Precisamente por ello, se pretendió que fueran ellos quienes revisaran y aprobaran las propuestas que históricamente el monarca unilateralmente solicitaba o exigía, sin estar sujeto a escrutinio.

42. Asimismo, conviene recordar que durante gran parte de la vigencia de nuestro actual Texto Constitucional se previó una redacción amplia sobre las facultades del Congreso –específicamente de la Cámara de Diputados– para aprobar el presupuesto de egresos, sin que se precisara si era válido o no que lo *modificara*.⁵² Así, previo a la relativamente reciente reforma de treinta de julio de dos mil cuatro, el primer párrafo del artículo 74, fracción IV, señalaba como

⁵⁰ **Artículo 124 de la Constitución Federal.** Citado en la nota 39 de esta ejecutoria.

⁵¹ Ver párrafo 31 de esta ejecutoria.

⁵² Por ejemplo, el texto original de la Constitución de 1917 disponía como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de: "**IV.** Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél."



facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de "(e)xaminar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación ..."

43. Precisamente para dar certeza sobre diversos aspectos del proceso presupuestario, la reforma hizo explícita la facultad del Congreso de modificar las propuestas del Ejecutivo de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos, entre otros aspectos.⁵³ Aun cuando ambas Cámaras del Congreso estimaron que la facultad de modificar el presupuesto era "obvia" en dicha redacción, ambas razonaron en sus dictámenes que lo más conveniente era hacerla explícita para evitar que se limitaran las atribuciones de la Cámara de Diputados en la materia:

"Dictamen Cámara de Diputados

"... se propone también precisar la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el presupuesto, que aunque puede parecer obvio al interpretar la redacción actual, en lo relativo a la facultad de examinar, discutir y aprobar el presupuesto, es importante destacarlo con el objeto de evitar cuestionamientos, como los que actualmente se realizan por diferentes actores y que no sólo afectan la imagen de las instituciones, sino también la debilitan y pretenden limitar la participación de la Cámara en el proceso presupuestario ..."⁵⁴

"Dictamen Cámara de Senadores

"... se hace explícita la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el presupuesto, con el propósito de evitar los cuestionamientos que pretenden

⁵³ Además, buscó adelantar la fecha en la que el Gobierno Federal debe presentar las iniciativas de Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos, en aras de ampliar el tiempo de discusión que tendría el Congreso para discutirlo y aprobarlo, con el objetivo de hacer más trascendente la participación del órgano Legislativo, como expresión de la Soberanía Nacional, en la elaboración de políticas públicas (Del cual había sido marginado).

⁵⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Número 1476-II (anexo II) el quince de abril de dos mil cuatro, página 7. Consultable en el siguiente enlace: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/59/2004/abr/20040415-II.pdf>



limitar la participación de la Cámara en el proceso de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos."⁵⁵

44. Como se advierte, desde antes la Federación hizo patente una facultad que siempre existió. Igualmente, el hecho de que el Congreso Local la haya incluido no implicaba que antes no existiese, sino que igualmente la evidenció para suprimir cualquier duda sobre su alcance. Se estima que las razones presentadas son suficientes para afirmar que la reforma al artículo 63, fracción IX, primer párrafo, de la Constitución Local que precisó que el Congreso podrá *modificar* la propuesta de Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo Local le envíe, se encuentra inmerso en el ámbito competencial del propio órgano legislativo. Ello implica que es infundada la primera parte del concepto de invalidez del promovente en la que incorrectamente refiere que la reforma se entrometió en su ámbito competencial. Es decir, es falso que la reforma interfiere con una función propia del Ejecutivo Local, puesto que conforme al modelo previsto por la Constitución Federal la modificación del instrumento normativo que guía y ordena el gasto público de las entidades federativas es una atribución propia de los Congresos Locales.

45. A esa conclusión no pasa inadvertido que el Ejecutivo Local sí tiene un ámbito de competencias propio dentro de la elaboración del presupuesto de egresos local. En efecto, el proceso presupuestario es uno de los ejemplos de la división de poderes de carácter flexible, en tanto la Constitución Federal como la Local prevén una colaboración entre ellos, y precisamente por ello, cada Poder que interviene en su elaboración debe actuar dentro del marco de las atribuciones que se les confieren. Así, tal como el propio promovente reconoce, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León faculta al Ejecutivo Local para presentar el proyecto de presupuesto,⁵⁶ así como para

⁵⁵ Dictamen de la minuta de proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta del Senado el martes veintisiete de abril de dos mil cuatro, página 218. Consultable en el siguiente enlace: <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/59/1/2004-04-27-1/assets/documentos/gaceta.doc>

⁵⁶ **"Artículo 85 de la Constitución de Nuevo León.** Al Ejecutivo corresponde: ... **"XXI.** Presentar a la Legislatura a más tardar el día veinte de noviembre, el presupuesto de egresos del año siguiente, proponiendo los arbitrios para cubrirlo."



realizar observaciones una vez que la Legislatura lo haya aprobado (veto).⁵⁷ Sin embargo, la revisión, deliberación, modificación y aprobación son funciones que constitucionalmente se asignan a un Poder diverso, precisamente, a efecto de generar un equilibrio de fuerzas y un contrapeso recíproco entre los Poderes Locales.

46. Así, con independencia de que tanto la iniciativa⁵⁸ como el dictamen⁵⁹ que precedió a la norma en estudio hayan estimado necesario hacer expresa la

⁵⁷ **Artículo 71 de la Constitución de Nuevo León.** Aprobada la ley o decreto se enviará al gobernador para su publicación. Si éste lo devolviera con observaciones dentro de diez días volverá a ser examinado, y si fuere aprobado de nuevo por dos tercios de los diputados presentes pasará al gobernador, quien lo publicará sin demora. Transcurrido aquel término sin que el Ejecutivo haga observaciones se tendrá por sancionada la ley o decreto, y deberá ser publicado en un plazo máximo de veinte días, contados a partir de la fecha en que lo haya recibido. Tratándose de reformas a esta Constitución o a las leyes señaladas en su artículo 152, el Ejecutivo contará con un plazo máximo de cinco días para publicarlas.

"Cuando el Ejecutivo incumpla con los plazos previstos en el presente artículo, la ley o decreto será considerado promulgado, sin que se requiera refrendo, y el presidente del Congreso ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Periódico Oficial del Estado debiéndose hacer al día siguiente."

⁵⁸ Conviene destacar las siguientes razones esgrimidas en la iniciativa de reforma por modificación a las fracciones VII y IX del artículo 63 y del artículo 149 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León (fojas 127 a 137 del expediente en que se actúa):

"De la interpretación exacta del artículo mencionado y sus fracciones se desprende que no existe un verdadero equilibrio de poderes, y por ende una certeza jurídica que permita tener una coexistencia entre los objetivos que perseguirían ambos poderes públicos.

"Bajo este contexto nuestro compromiso con la ciudadanía es encausar las demandas sociales, en un esquema que nos permita en nuestro ejercicio legislativo, estudiar y analizar a detenimiento el ejercicio del gasto, haciendo posible para este Poder Legislativo la modificación del presupuesto cuando por medio de la discusión y el debate se tenga un enriquecimiento para re direccionar los recursos públicos con el fin de alcanzar las metas, programas y acciones que tenga de manera prioritaria a los ciudadanos del Estado.

"Al respecto consideramos oportuno modificar diversos artículos de la Constitución Local en virtud de la especial conformación política de nuestra Entidad, siendo necesario actualizar el contenido de ambos artículos con el propósito de fortalecer la participación de los diputados locales en el proceso de diseño del paquete fiscal.

"Lo anterior es con la simple finalidad de generar un equilibrio de poderes, ya que resulta necesario que dentro del análisis y discusión del paquete fiscal de cada año, pueda este Poder Legislativo hacer aportaciones y modificaciones pertinentes a la planeación financiera del Estado que envía año con año el Ejecutivo Estatal.

"..."

⁵⁹ En esta misma línea, el dictamen del Congreso del Estado de Nuevo León (Cuaderno de la controversia constitucional 50/2016, fojas 139 a 147) establece que:

"..."



facultad del Congreso Local para modificar el presupuesto para "equilibrar" o "fortalecer" las atribuciones del Congreso en el procedimiento presupuestario, dicha facultad se encuentra inmersa dentro de los límites que corresponden al propio órgano legislativo (aprobar el presupuesto) y no interfiere con las facultades propias del Ejecutivo Local (iniciativa y formular observaciones a los textos aprobados). Considerar lo contrario, esto es, que un órgano parlamentario únicamente debería limitarse a aprobar en sus términos la propuesta que se les haga llegar sería la que vulneraría la división de poderes, puesto que presupondría que su función no es la de ser un auténtico contrapeso sino un órgano de trámite que no debe interferir con el libre ejercicio de quien detenta un poder absoluto.

47. Esta conclusión es congruente con los criterios que ha sostenido este tribunal al resolver problemas constitucionales diversos pero relacionados con los alcances de diversos Congresos para modificar los contenidos, sentidos o razones de las iniciativas que se someten a su consideración. Así, al resolver el amparo en revisión 820/2005,⁶⁰ el Tribunal Pleno determinó que la iniciativa de ley o decreto debe entenderse como una especie *causa eficiente* que pone en marcha el mecanismo de creación de normas a fin de satisfacer y atender las necesidades que requieran cierta regulación. Es decir, que las iniciativas con-

"El tema que nos ocupa es de suma importancia toda vez que es en relación a la aprobación de la Ley de Ingresos y Egresos que el Ejecutivo del Estado manda a este Legislativo para que sea examinado y aprobado anualmente.

"En relación a ello, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en su artículo 63, fracción VII y fracción IX contempla lo siguiente:

"De lo anterior, se desprende que el Congreso solamente examina y aprueba los proyectos de Ley de Ingresos y Egresos, sin tener la facultad de modificar los mismos, lo que limita el poder entrar a su estudio y resolución; hasta hoy, año con año se ha cumplido con aprobar el presupuesto que el Ejecutivo manda, sin embargo es necesario establecer claramente en la ley dicha facultad de poder modificarlos para estar acorde con la Carta Magna del país, ayudando así a que prevalezca la sana división de poderes característica de los gobiernos democráticos para que exista un sano equilibrio además de dar una certeza jurídica.

"Con dicha facultad el Poder Legislativo podrá atender de manera puntual, como es su función, los ajustes que considere necesarios para el Presupuesto después de haberlo analizado y discutido, buscando únicamente reorientar alguna partida presupuestal que beneficie los intereses de la mayoría de la población con racionalidad, transparencia y eficacia en el proceso de elaboración y asignación del presupuesto. ..."

⁶⁰ Resuelto el treinta de enero de dos mil seis por unanimidad de diez votos.



sisten en documentos que fijan el debate parlamentario en términos de la propuesta que contiene. Sin embargo, ello no implica que la discusión no pueda abordar otros temas que por razón de su íntima vinculación con la del proyecto deban regularse también para ajustarlos a la nueva normatividad. Asimismo, que por virtud de la potestad legislativa a cargo de los asambleístas para modificar y *adicionar* el proyecto de ley o decreto contenido en la iniciativa, pueden, inclusive, cambiarla de enfoque.⁶¹

48. Por otro lado, en la segunda parte de este concepto de invalidez, el promovente estima que la reforma genera un desbalance en las relaciones entre los Poderes Locales, en tanto que no se previeron límites para el actuar del Congreso. Afirma que dado que el Ejecutivo sí está sujeto a ciertas condiciones y principios que debe seguir al elaborar su propuesta de presupuesto, el hecho

⁶¹ Las razones referidas fueron retomados por la Primera Sala al resolver diversos amparos en revisión relacionados con normas fiscales y dieron paso a la jurisprudencia 1a./J. 32/2011, de rubro y texto: "PROCESO LEGISLATIVO. LAS CÁMARAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENEN LA FACULTAD PLENA DE APROBAR, RECHAZAR, MODIFICAR O ADICIONAR EL PROYECTO DE LEY O DECRETO, INDEPENDIEMENTE DEL SENTIDO EN EL QUE SE HUBIERE PRESENTADO ORIGINALMENTE LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE. La iniciativa de ley o decreto, como causa que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general para satisfacer las necesidades que requieran regulación, fija el debate parlamentario en la propuesta contenida en la misma, sin que ello impida abordar otros temas que, en razón de su íntima vinculación con el proyecto, deban regularse para ajustarlos a la nueva normatividad. Así, por virtud de la potestad legislativa de los asambleístas para modificar y adicionar el proyecto de ley o decreto contenido en la iniciativa, pueden modificar la propuesta dándole un enfoque diverso al tema parlamentario de que se trate, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe al Congreso de la Unión cambiar las razones o motivos que lo originaron, sino antes bien, lo permite. En ese sentido, las facultades previstas en los artículos 71 y 72 de la Constitución General de la República, específicamente la de presentar iniciativas de ley, no implica que por cada modificación legislativa que se busque establecer deba existir un proyecto de ley, lo cual permite a los órganos participantes en el proceso legislativo modificar una propuesta determinada. Por tanto, las Cámaras que integran el Congreso de la Unión tienen la facultad plena para realizar los actos que caracterizan su función principal, esto es, aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley, independientemente del sentido en el que hubiese sido propuesta la iniciativa correspondiente, ya que basta que ésta se presente en términos de dicho artículo 71 para que se abra la discusión sobre la posibilidad de modificar, reformar o adicionar determinados textos legales, lo cual no vincula al Congreso de la Unión para limitar su debate a la materia como originalmente fue propuesta, o especifica y únicamente para determinadas disposiciones que incluía, y poder realizar nuevas modificaciones al proyecto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 228).



de que la Constitución Local no los fijara para cuando el Congreso Local la modifique genera un desequilibrio en el sistema de pesos y contrapesos que violenta la división de poderes. Su argumento es infundado.

49. El Ejecutivo Local parte de la falsa premisa de que no existen límites al ejercicio de las atribuciones del Congreso. Es decir, es falso que no existan límites en lo absoluto, y que por tanto estemos en presencia de una potestad ilimitada. Conviene recordar que en un Estado constitucional y de derecho el ejercicio del poder público se encuentra reglado. Esto es, los órganos y poderes públicos únicamente pueden ejercer las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Federal, las Constituciones Locales –en el caso de autoridades y niveles de gobierno local– y las demás leyes que a ellas se ajusten. En este sentido, la idea misma de una facultad ilimitada atentaría contra uno de los principios que sustentan el Estado de derecho. Así, por el contrario, cada función o facultad debe ejercerse bajo las condiciones específicamente previstas por las leyes aplicables.

50. Aunque efectivamente las Constituciones (tanto federal como locales) establecen las atribuciones que corresponden a cada poder u órgano, no necesariamente deben prever específica y detalladamente todas las condiciones para su ejercicio. Las Constituciones no son normas de detalle que deban prever, paso a paso, los procedimientos a seguir por los órganos para llevar a cabo las facultades que les encomiendan, como lo es en el caso la discusión, modificación y aprobación del Presupuesto. Considerar lo contrario haría que los textos constitucionales fueran todavía más extensos y complejos de lo que ya son. Tomando en cuenta esa dificultad, y además reconociendo que el desglose de esos procedimientos no tiene el mismo valor o importancia que los principios y contenidos que sí están incluidos en un texto constitucional, es que se encomienda a los órganos legislativos la emisión de normas secundarias –tales como las leyes presupuestarias– para reglar tales procedimientos.

51. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, este tribunal identifica que la propia Constitución de Nuevo León establece reglas a las que ineludiblemente debe sujetarse el Congreso Local en relación con el presupuesto de egresos (que se incluye en la Ley de Egresos de la entidad):



a. Debe ser aprobado, previa discusión, por la mayoría de votos de los diputados locales.⁶²

b. Si no lo aprueba antes del inicio fiscal correspondiente seguirá vigente el presupuesto correspondiente al año que termina.⁶³

c. Deberá establecer una partida para asignar recursos financieros al Tribunal Electoral Local,⁶⁴ así como las remuneraciones que correspondan a los servidores públicos locales,⁶⁵ en este último caso tomando en cuenta los principios y reglas previstas en el artículo 127 de la Constitución Federal.⁶⁶

d. Deberá autorizar y establecer las partidas correspondientes a las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura, en términos de la Ley de Egresos local.⁶⁷

⁶² **Artículo 70 de la Constitución de Nuevo León.** Para la aprobación de toda ley o decreto, se necesita, previa su discusión, el voto de la mayoría de los diputados, salvo los casos expresamente exceptuados por esta Constitución."

⁶³ **Artículo 63, fracción IX, párrafo tercero, de la Constitución de Nuevo León. ...**

"IX. ...

"Si terminado un año, por cualquier circunstancia no se hubiere aprobado la Ley de Egresos que deba aplicarse al siguiente ejercicio, mientras no hay."

⁶⁴ **Artículo 44, párrafo segundo, de la Constitución de Nuevo León. ...**

"En una partida del presupuesto de egresos, el Congreso del Estado, considerará la asignación de los recursos financieros que serán destinados al órgano jurisdiccional electoral.

"..."

⁶⁵ **Artículo 63 de la Constitución de Nuevo León.** Corresponde al Congreso: ...

"IX. Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del gobernador, el Presupuesto de Egresos de los Poderes del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad. Una vez analizado y discutido el proyecto de ley correspondiente, el Congreso podrá modificarlo, motivando y justificando los cambios realizados; además establecerá en él, los sueldos aplicables al gobernador del Estado y a los secretarios que le reporten, así como las partidas autorizadas para remuneraciones del personal de cada secretaría;"

⁶⁶ **Artículo 127 de la Constitución Federal.** Citado en la nota al pie 46 de esta ejecutoria."

⁶⁷ **Artículo 63 de la Constitución de Nuevo León.** Corresponde al Congreso: ...

"IX. ...

"..."

"Autorizar en la Ley de Egresos del Estado las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la misma Ley.

"Dentro de la Ley de Egresos del Estado, se incluirán las partidas plurianuales necesarias para cumplir con las obligaciones contraídas para obras de infraestructura pública, encontrándose entre ellas las que se realicen bajo la modalidad de Proyecto de Prestación de Servicios."



e. Incluir una partida presupuestal que destine recursos al concepto "ciudad inteligente".⁶⁸

52. Por su parte, la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, que también resulta aplicable para el Poder Legislativo Local,⁶⁹ establece diversos requisitos, procedimientos y principios a seguir durante la planeación financiera, la programación y presupuestación del gasto público, la elaboración y aprobación del presupuesto de egresos, entre otras etapas.

53. En relación con la elaboración se dispone, entre otros aspectos, la clasificación que debe seguir la confección de la iniciativa de Ley de Ingresos (administrativa, según el objeto del gasto, económica);⁷⁰ que dicha iniciativa se integrará con base en las proyecciones, presupuestos, planes y tabuladores de remuneraciones que los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos autó-

⁶⁸ **"Artículo segundo transitorio del Decreto 187, publicado en el Periódico Oficial del Estado de 4 de noviembre de 2019.** El Estado cada año en la Ley de Egresos, deberá incluir una partida presupuestal destinada a los recursos que se eroguen al concepto de ciudad inteligente."

⁶⁹ **"Artículo 2 de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.** Esta ley será aplicable a las siguientes entidades:

"I. El Poder Legislativo del Estado; ..."

⁷⁰ **"Artículo 18 de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.** "El proyecto de presupuesto que integrará la iniciativa de Ley de Egresos, se elaborará conforme a los siguientes criterios:

"I. Clasificación administrativa, en la que el presupuesto será catalogado por dependencias, a nivel secretaría o equivalente;

"II. Clasificación según el objeto del gasto, en la que se permita identificar el tipo de gasto, ya sean servicios personales, servicios generales, bienes de capital, transferencias y servicio de financiamiento crediticio; y

"III. Clasificación económica, en la que se muestre, según su naturaleza, las erogaciones destinadas al gasto corriente, a la inversión pública y a transferencias.

"Adicionalmente, deberán expresarse las cantidades totales por concepto de gasto social, que comprenderá las erogaciones destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad, que tiendan a mejorar el nivel de vida de los particulares, a través de la prestación de servicios públicos en general, así como mediante el otorgamiento de subvenciones o cualquier tipo de apoyo específico a instituciones de beneficencia y a personas de escasos recursos. Igualmente deberá señalarse el monto total a erogarse por concepto de gasto de administración, el cual comprenderá el importe establecido para satisfacer las necesidades internas que requiere el funcionamiento de las entidades públicas.

"..."



nomos locales envíen al Ejecutivo Local.⁷¹ Asimismo, que con base en la información disponible la Secretaría de Finanzas y la Tesorería del Estado elaborarán el proyecto, siguiendo las políticas, directrices, prioridades e instrucciones que formule el Ejecutivo.⁷² Finalmente, conviene destacar dos principios que la ley ordena y que no sólo resultan aplicables a la etapa de elaboración del presupuesto, sino también a las posteriores: (1) que el Estado impulsará la igualdad entre hombres y mujeres a través de la incorporación de perspectiva de equidad de género en la planeación, elaboración, ejecución, seguimiento y evalua-

⁷¹ **Artículo 21 de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.** Para la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos Estatal, el cual formará parte de la iniciativa de Ley de Egresos, a más tardar en el mes de octubre de cada año, los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos autónomos enviarán al titular del Ejecutivo, las proyecciones, presupuestos y planes financieros para el año siguiente, quien a su vez girará las instrucciones respectivas al secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, para su ponderación, análisis e inclusión en el citado proyecto de presupuesto.

"Asimismo, los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos autónomos, deberán presentar a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, a más tardar en el mes de octubre de cada año, el tabulador de remuneraciones para los servidores públicos de base, que determine los montos brutos de la porción monetaria y no monetaria, de la remuneración de dichos servidores públicos por nivel, categoría, grupo o puesto, en los términos de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.

"Las dependencias de los sectores centralizado y paraestatal del Ejecutivo del Estado, así como aquellas personas físicas o morales, públicas o privadas, que reciban fondos públicos del Estado, deberán presentar a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, a más tardar en el mes de octubre de cada año, sus necesidades de gasto público para el año siguiente, cuando así lo requieran, conforme a los lineamientos financieros que establezca el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.

"Las entidades y dependencias a que se refiere este artículo deberán presentar su información conforme a las normas que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, la cual, en caso de no recibir oportunamente dicha información, podrá estimarla, de acuerdo con la información disponible. Los plazos a que se refiere este artículo podrán ser prorrogados por esta dependencia."

⁷² **Artículo 22 de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.** Con base en la información disponible, la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado elaborará el proyecto de Presupuesto de Egresos Estatal siguiendo las políticas, directrices, prioridades e instrucciones que formule el titular del Ejecutivo del Estado, para incluir dicho presupuesto en la iniciativa de Ley de Egresos del Estado.

"Una vez integrado el proyecto de Presupuesto de Egresos Estatal, el secretario de Finanzas y tesorero general del Estado lo presentará a la consideración del titular del Ejecutivo, quien a su vez dará su aprobación o, en su caso, hará las modificaciones que estime pertinentes. Posteriormente, se elaborará la iniciativa de Ley de Egresos del Estado, la cual, además de contener el proyecto de Presupuesto de Egresos mencionado, podrá incluir disposiciones relacionadas con las finanzas públicas."



ción del presupuesto,⁷³ y (2) que el presupuesto se elaborará en función a que los egresos sean equivalentes a los ingresos factibles de ser percibidos en el mismo periodo.⁷⁴

⁷³ **Artículo 18 Bis de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.** El Estado impulsará la igualdad entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de equidad de género en la planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto a través de las unidades ejecutoras del gasto.

"Los titulares de las dependencias y entidades, serán responsables de que se ejecuten con eficiencia, eficacia, efectividad y perspectiva de equidad de género, las acciones previstas en sus respectivos programas y presupuestos.

"Será obligatorio para todas las unidades administrativas responsables del gasto, la inclusión de programas orientados a promover la igualdad de género en sus presupuestos anuales, con un impacto diferenciado de género.

"La Contraloría y Transparencia Gubernamental, verificará periódicamente los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y de las entidades, en materia de perspectiva de equidad de género.

"Para tal efecto, las unidades administrativas responsables del gasto deberán considerar lo siguiente:

"I. Incorporar en sus programas la perspectiva de equidad de género y reflejarla en sus indicadores;

"II. Identificar y registrar la población objetivo y la atendida por dichos programas, desagregada por sexo y grupo de edad en los indicadores y en los padrones de beneficiarias y beneficiarios que corresponda;

"III. Fomentar la perspectiva de equidad de género en el diseño y la ejecución de programas en los que, aun cuando no estén dirigidos a mitigar o solventar desigualdades de género, se pueda identificar de forma diferenciada los beneficios específicos para mujeres y hombres;

"IV. Establecer o consolidar en los programas bajo su responsabilidad, las metodologías de evaluación y seguimiento que generen información relacionada con indicadores para resultados con perspectiva de equidad de género;

"V. Aplicar la perspectiva de equidad de género en las evaluaciones de los programas, con los criterios que emitan la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado y el Instituto Estatal de las Mujeres; e

"VI. Incluir en sus programas y campañas de comunicación social contenidos que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género, y de roles y estereotipos que fomenten cualquier forma de discriminación. El Instituto Estatal de las Mujeres coadyuvará con las unidades administrativas responsables del gasto de las dependencias y entidades, en el contenido de estos programas y campañas."

⁷⁴ **Artículo 19 de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.** El Presupuesto de Egresos del Estado contenido en la Ley de Egresos del Estado, incluirá los montos asignados a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo, con excepción de sus entidades paraestatales, para su funcionamiento y el desarrollo de sus programas; señalándose además el monto de las transferencias y del servicio del financiamiento crediticio, formulándose con base en los principios de equilibrio presupuestal, unidad, programación, anualidad, universalidad, especificación, claridad, uniformidad y publicación. Adicionalmente deberá cumplir con lo dispuesto en el artículo 10 fracción IV de esta Ley.



54. Por otro lado, también prevé que una vez que esté integrado el proyecto de presupuesto de egresos se incluirá en la iniciativa de Ley de Egresos para su presentación formal ante el Congreso, misma que debe aprobarse, promulgarse y publicarse antes del inicio del año fiscal correspondiente.⁷⁵ Finalmente, conviene destacar que el artículo 23 de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León establece que:

"Artículo 23. A toda iniciativa o proposición por parte de los diputados integrantes del Congreso, de modificación de partidas al Presupuesto de Egresos contenido en la iniciativa de Ley de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, con la información necesaria para su análisis, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal."

55. Este precepto establece lo que en técnica presupuestaria se conoce como "equilibrio presupuestario", y tiene por efecto obligar al legislador a acompañar a toda sugerencia o propuesta de incremento de gasto, la especificación de la fuente de la que se obtendrá el recurso necesario para su erogación. Es decir, lo que pretende evitar es que cualquier nueva propuesta de erogación sea presentada sin el respaldo correspondiente que permite materializarla. Esta regla constituye, quizás, una de las más sólidas restricciones a la posibilidad de modificar el presupuesto.

56. Dicha restricción también se contiene en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que en su artículo 6 prevé la obligación de que el gasto total que aprueben las Legislaturas Locales, así

"En consecuencia, el presupuesto se elaborará en función a que los egresos sean equivalentes a los ingresos factibles de ser percibidos en el mismo periodo; estará contenido en un solo cuerpo presupuestario, sin perjuicio de que posteriormente pueda ser modificado en los términos de esta ley; se clasificará en programas; tendrá una vigencia de un año de calendario; amparará la totalidad del gasto público de las entidades a que se refiere el párrafo anterior; especificará los montos a ejercer en cada uno de los conceptos que lo integran; guardará un esquema que identifique el destino de los fondos públicos; se basará en el catálogo de partidas establecido para tal efecto, en cada uno de los programas y subprogramas y, una vez aprobado por el Congreso del Estado, a través de una Ley de Egresos, se publicará íntegramente en el Periódico Oficial del Estado."

⁷⁵ **"Artículo 24 de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.** La Ley de Egresos del Estado deberá ser aprobada, promulgada y publicada antes del inicio del año fiscal correspondiente."



como el que se ejerza en el año fiscal correspondiente, deberá contribuir a un balance presupuestario sostenible,⁷⁶ y que se define como *la diferencia entre los ingresos totales incluidos en la Ley de Ingresos, y los gastos totales considerados en el Presupuesto de Egresos, con excepción de la amortización de la deuda.*⁷⁷ Asimismo, para el caso de que las Legislaturas Locales modifiquen sus Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, las entidades deberán, entre otros aspectos, motivar su decisión, dando cuenta de: a) las razones excepcionales que justifican tal acción, y b) las fuentes de recurso necesarias y el monto específico para cubrir el balance presupuestario de recursos disponibles negativo.⁷⁸

57. A partir de lo desarrollado queda demostrado que es falso que no existan límites a la facultad del Congreso en estudio, puesto que se advierten cuando menos tres. La primera es de carácter formal, pues se le exige aprobar la Ley de Egresos local antes de que dé inicio el año fiscal correspondiente, y que su aprobación sea por una mayoría de diputados. Refraseando esa regla en forma de restricción, ello implica que el Congreso no puede aprobar el presupuesto con un número menor de legisladores y no debe finalizar el año sin aprobarlo, a menos de que amplíe el ámbito temporal de validez del presupuesto anterior. La segunda se presenta en términos de limitación material: el Congreso no puede dejar de contemplar una partida especial para el Tribunal Electoral Local,

⁷⁶ **Artículo 6 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.** El gasto total propuesto por el Ejecutivo de la Entidad Federativa en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquel que apruebe la Legislatura Local y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir a un balance presupuestario sostenible. ..."

⁷⁷ **Artículo 2 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.** Para efectos de esta ley, en singular o plural, se entenderá por: ...
"II. Balance presupuestario: la diferencia entre los ingresos totales incluidos en la Ley de Ingresos, y los gastos totales considerados en el Presupuesto de Egresos, con excepción de la amortización de la deuda."

⁷⁸ **Artículo 6 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.**

...

"En caso de que la Legislatura Local modifique la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de tal manera que genere un balance presupuestario de recursos disponibles negativo, deberá motivar su decisión sujetándose a las fracciones I y II de este artículo. A partir de la aprobación del balance presupuestario de recursos disponibles negativo a que se refiere este párrafo, el Ejecutivo de la Entidad Federativa deberá dar cumplimiento a lo previsto en la fracción III y el párrafo anterior de este artículo."



ni para el concepto ciudad inteligente. Ello implica efectivamente una limitación a su potestad modificatoria del presupuesto en tanto que no le permite suprimir por completo los montos correspondientes a esas partidas. La tercera se despliega como principios o directrices, en tanto que las modificaciones que realice deben partir de una perspectiva de género y además, en términos del artículo 23 de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, deben acompañarse de la correspondiente partida de ingreso, y la información que permita analizar que la modificación no afectará el equilibrio presupuestario. Esto es, de tales preceptos se desprende que el Congreso tiene proscrito realizar modificaciones al presupuesto que no partan de una perspectiva de género o que pudieran generar un desequilibrio presupuestario. En el último caso, además, se le exige que la modificación a partidas no puede realizarse salvo que presente una partida de ingresos y la información que evidencie que no existe desequilibrio.

58. En estricta relación con la obligación de realizar modificaciones acompañadas de *algún respaldo*, conviene señalar una última restricción que fue introducida por la norma en estudio. Derivado de la reforma al artículo 63, fracción IX, párrafo primero, de la Constitución Local se estableció que una vez que haya sido analizado el proyecto de presupuesto de egresos, el Congreso "*podrá modificarlo, motivando y justificando los cambios realizados*". Esta precisión es importante no sólo para evidenciar lo infundado del argumento del promovente respecto a que la Constitución Local ni siquiera le exige al Congreso dar razones de las modificaciones introducidas,⁷⁹ sino también para explicar el alcance de esa obligación.

59. Aun cuando en el pasado este tribunal sostuvo que la formulación de un presupuesto de egresos es una facultad soberana que el Estado ejerce a través de los órganos especializados,⁸⁰ debe quedar claro que su elaboración necesariamente se entiende en sentido normativo, puesto que partimos de la

⁷⁹ Ver supra párrafo 20.

⁸⁰ Tesis aislada emitida por la Cuarta Sala de la Suprema Corte al resolver el amparo directo 5328/55, de rubro: "PRESUPUESTO DE EGRESOS. SOBERANÍA DEL ESTADO PARA FORMULARLO E INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 30 DEL ESTATUTO JURÍDICO FRENTE A ESTA SOBERANÍA." (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXXIX, página 474).



existencia de un Estado constitucional democrático y de derecho. Tal aseveración no sólo implica que el actuar de las autoridades públicas se encuentra limitado por diversas reglas y principios como ya antes se precisó, sino también que para la creación de una norma deben seguirse las formalidades o procedimientos que se prevén por la norma superior. Esto es, para la creación de la muy compleja norma jurídica denominada *presupuesto de egresos* debe necesariamente seguirse el procedimiento legislativo que, en el caso concreto, se prevé en la Constitución del Estado de Nuevo León. Adicionalmente, al seguirse el procedimiento legislativo respectivo deben seguirse los criterios que este Tribunal Constitucional ha considerado, a fin de proteger los principios democráticos y deliberativos que subyacen al procedimiento legislativo.

60. En relación con la justificación de las modificaciones que el Congreso Local realice, desde la Séptima Época del *Semanario Judicial* este Tribunal Pleno ha establecido que la fundamentación y motivación de los actos legislativos se satisfacen cuando los órganos actúan dentro de los límites competenciales que la Constitución –Federal o Local– les confiere (fundamentación), y cuando las normas emitidas se refieren a relaciones sociales que reclaman ser reguladas (motivación).⁸¹ Por ello, se ha considerado que los Poderes que intervienen en la formación de actos legislativos no están obligados a explicitar los motivos que persiguieron para su creación.⁸²

⁸¹ Jurisprudencia emitida por el Tribunal Pleno, de rubro y texto: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica." (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Primera Parte, Volúmenes 181-186, página 239).

⁸² Jurisprudencia emitida por el Tribunal Pleno, de rubro y texto: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPLICARLOS. Ni el Congreso de la Unión ni el Presidente de la República, en el ejercicio de la función que a cada uno de ellos compete en el proceso de formación de las leyes, tienen la obligación de explicar los fundamentos o motivos por los cuales expiden y promulgan las leyes, ya que esa función sólo requiere el respaldo de la Ley Suprema, y así, tratándose de contribuciones, no hay duda alguna de que los artículos 65, fracción II, 72 y 73, fracción VII, del



61. No obstante, dichos criterios han sido matizados por este propio tribunal a efectos de precisar que únicamente aplican cuando se reglamentan ámbitos internos de gobierno que no trascienden de manera directa a los particulares,⁸³ inclusive tratándose de actos emitidos por un órgano legislativo.⁸⁴ En efecto, nuestra reciente doctrina jurisprudencial ha precisado que existen supuestos en

Código Político Fundamental, autoriza al Poder Legislativo Federal para imponer las necesarias a cubrir el presupuesto, en tanto el 89, fracción I, no sólo faculta, sino que, además, obliga al titular del Ejecutivo a promulgar las leyes que el Congreso de la Unión expida. Por otra parte, es necesario destacar que el procedimiento establecido en la Constitución Federal para elaborar las leyes, no exige que se tengan que explicar los motivos que cada uno de los órganos que intervienen en ese proceso tuvieron en cuenta para ejercitar la función legislativa que tienen encomendada. En otras palabras, tratándose de leyes, el fundamento de ellas no debe buscarse en cada acto legislativo sino en la Constitución Política del país, si son federales, o en la de cada Estado, si son locales. Por cuanto a la motivación baste decir que tal requisito se encuentra dentro de la esencia misma de las disposiciones legales que integran cada uno de los ordenamientos, toda vez que se refieren a relaciones sociales que exigen ser jurídicamente reguladas.". (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 77, Primera Parte, página 19).

⁸³ Jurisprudencia plenaria P./J. 50/2000, de rubro y texto: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES. Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nitida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 813).

⁸⁴ Sobre este punto, al resolver la controversia constitucional 11/2004, en la que se cuestionó el decreto de creación de un nuevo Municipio, el Tribunal Pleno sostuvo que: "*El acto de creación de un Municipio, sin embargo, no puede equipararse exactamente a un acto que se verifica exclusivamente 'en los ámbitos internos de gobierno, es decir, entre autoridades'. Aunque no se trata de un acto dirigido en sí mismo a los ciudadanos, es evidente que es un acto con una trascendencia institucional y jurídica muy superior a un mero acto de relación intergubernamental. Como ya hemos apuntado anteriormente, por medio de un decreto como el impugnado en la presente controversia se crea una entidad que se inserta dentro de un marco jurídico preexistente, de rango constitucional y legal, lo cual convierte a dicha entidad en uno de los niveles de gobierno de nuestro país, regido*



los que es necesario que los órganos legislativos establezcan razones sobre el sentido de su decisión. Así, por ejemplo, para que las Legislaturas Locales puedan modificar las leyes de hacienda que los Municipios les presentan se requiere que aporten razones objetivas y razonables.⁸⁵ De igual modo, este tribunal ha señalado que ciertos actos o normas provenientes de los órganos legislativos requieren de una motivación reforzada porque pueden llegar a afectar un derecho fundamental o bien relevante desde el punto de vista constitucional. Sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia «P./J. 120/2009» de este tribunal de rubro y texto:

"MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS. Los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada es una exigencia que se

por órganos elegidos por sufragio universal y dotado de competencias propias que en algunos casos son exclusivas.—Es obvio, por otro lado, que un proceso tal tiene una incidencia altamente relevante sobre la ciudadanía, que es parcialmente redefinida como sujeto político y que en adelante estará sujeta a normas y autoridades parcialmente nuevas. La trascendencia socioeconómica, institucional, política y cultural del acto de creación de un nuevo Municipio es siempre notoria, y lo es en particular en el Estado de Veracruz, en donde la historia de los asentamientos históricos así como la configuración de su división territorial ha sido y sigue siendo intrincada, habiendo provocado frecuentes enfrentamientos políticos y ciudadanos.—Por ello, parece exigible que, además del cumplimiento de las garantías de fundamentación y motivación entendidas en el sentido descrito, la Legislatura tenga en el tipo de casos que nos ocupa el deber de demostrar que el proceso normativo que conduce a la creación del nuevo Municipio es el resultado de una ponderación cuidadosa de aquellos elementos que la ley o, en su caso, la Constitución Local, establecen como requisitos necesarios para que se proceda a dicha creación. La existencia de una consideración sustantiva, y no meramente formal y hueca, de la normativa aplicable por parte de las autoridades públicas decisorias respetará la garantía constitucional de motivación en sentido reforzado que es exigible en la emisión de determinados actos y normas, entre los cuales se cuenta la creación de un nuevo Municipio." (páginas 89-91). De ese precedente derivó la jurisprudencia P./J. 153/2005, de rubro: "MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA." (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 2299).

⁸⁵ Jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 124/2004, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE." (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123).



actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna 'categoría sospechosa', es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar. Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna 'categoría sospechosa', esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo. Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos –como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en 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 corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado –y entre ellos, el juzgador constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en



ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en los asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma.⁸⁶

62. En el caso concreto queda claro que el Congreso del Estado de Nuevo León necesariamente debe dar una justificación de las modificaciones que realice al proyecto de presupuesto de egresos que le presente el Ejecutivo Local, puesto que así se lo exige la norma impugnada. Sin embargo, en vista de los criterios antes aplicables surge la duda de ¿qué tipo de motivación debe exigírsele para respetar la división de poderes? ¿Debe el Congreso establecer una motivación reforzada cuando modifica las partidas o montos de gasto que el Ejecutivo le envía o basta con una ordinaria? La pregunta no es ociosa puesto que se relaciona con la pretensión del Ejecutivo Local. A su juicio, los contrapesos en la entidad quedan en desbalance, puesto que a él se le exige atender a diversos principios, bases y criterios técnicos para elaborar un complejo proyecto de presupuesto de egresos de la entidad, mientras que el Congreso no tendría que seguir esos criterios para modificarlo.

63. El tribunal estima que basta con una motivación ordinaria para modificar los montos y partidas que se encuentran relacionadas con el ámbito de aplicación del Ejecutivo Local, sin que ello implique un desbalance entre los Poderes.

64. Como se señaló, el proceso presupuestario debe ser entendido como un mecanismo de colaboración entre dos Poderes, en el que cada uno de los que intervienen goza de atribuciones específicas y regladas. Así, aunque uno y

⁸⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255.



otro Poder participan de un mismo procedimiento y sean corresponsables de que el gasto público se programe y ejerza conforme a los principios previstos por nuestro sistema constitucional, ello no implica que las funciones que uno y otro realicen sean las mismas. Como lo han dejado claro nuestros precedentes, las iniciativas legislativas deben entenderse como un mecanismo que de algún modo *detona* la maquinaria legislativa (ver párrafo 46). Así, el Ejecutivo Local goza con tiempo de antelación para organizar y planear el proyecto de gastos en la entidad, en función de los gastos que estime se requieran para poner en marcha, entre otros aspectos, a la administración pública local, en términos de los planes y programas de acción que pretende llevar a cabo,⁸⁷ pues aunque se auxilia de diversos órganos, es aquél quien conduce o dirige la acción gubernamental. Por el contrario, el Congreso en su carácter de órgano plural y representativo, debe ser quien en última instancia genere un contrapeso y, como parte de su potestad legislativa, puede realizar los ajustes, modificaciones o adiciones que estime convenientes.

65. En este sentido, si bien es cierto que la actuación del órgano legislativo no está sujeta a todas y cada una de las directrices y pautas a las que sí lo está el Ejecutivo, ello no quiere decir que su actuar no tenga límites ni que ello vulnere la división de poderes. Esto es así porque, en primer lugar, que el órgano legislativo no esté expresamente sujeto a los mismos principios que el Ejecutivo sigue para elaborar la propuesta de presupuesto de egresos, ello no quiere decir que su actuar no encuentre limitante alguna. En segundo lugar, porque la distinción entre los principios exigidos a uno y otro se relacionan con la función que les corresponde ejercer: al Ejecutivo le corresponde integrar los diversos conceptos de gasto –remuneraciones, planes de gobierno, etcétera– y realizar

⁸⁷ **Artículo 22 de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.** Con base en la información disponible, la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado elaborará el proyecto de Presupuesto de Egresos Estatal siguiendo las políticas, directrices, prioridades e instrucciones que formule el titular del Ejecutivo del Estado, para incluir dicho presupuesto en la iniciativa de Ley de Egresos del Estado.

"Una vez integrado el proyecto de Presupuesto de Egresos Estatal, el secretario de Finanzas y tesorero General del Estado lo presentará a la consideración del titular del Ejecutivo, quien a su vez dará su aprobación o, en su caso, hará las modificaciones que estime pertinentes. Posteriormente, se elaborará la iniciativa de Ley de Egresos del Estado, la cual, además de contener el proyecto de Presupuesto de Egresos mencionado, podrá incluir disposiciones relacionadas con las finanzas públicas."



una propuesta técnica con base en diversas estimaciones financieras. Dicha propuesta se utilizará para centrar el debate legislativo y empezar la discusión. En tercer lugar, porque el Congreso está obligado a presentar la información y realizar los ajustes a los ingresos que se requieran para procurar el equilibrio presupuestario; es decir, tampoco es que su actuar se encuentre ajeno a los equilibrios y estimaciones que el Ejecutivo realiza. En cuarto lugar, porque además tiene la obligación de motivar y justificar las modificaciones que realice a la propuesta de presupuesto de egresos.

66. Como se adelantó, basta con exigir al Congreso Local una motivación ordinaria de los cambios que realice a las partidas y montos propios del Ejecutivo Local, sin que ello afecte la división de poderes. Esto es así no sólo porque se trata de una función propia del Poder Legislativo, sino principalmente porque la modificación y aprobación que realicen –en tanto mecanismo de contrapeso frente a la propuesta del Ejecutivo– está sujeta, a su vez, a un diverso mecanismo de control por parte del propio Poder Ejecutivo: el veto o las observaciones que éste realice en términos del artículo 71 de la Constitución Local.

67. En efecto, conviene recordar que, al resolver la controversia constitucional 109/2004 este Tribunal Pleno determinó que conforme a la Constitución Federal el Ejecutivo Federal sí contaba con atribuciones para realizar observaciones al presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.⁸⁸ Para arribar a tal conclusión el Tribunal Pleno desarrolló las siguientes consideraciones:

"a. El veto debe ser entendido como un mecanismo que evita que un poder se sobreponga a otro. Se trata de acto que permite una estrecha colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo; que persigue equilibrar fuerzas y generar un control recíproco que garantice la unidad política del Estado.

"b. Así, mientras a la Cámara de Diputados le corresponde la aprobación, del presupuesto, previo examen, discusión y, en su caso, modificación, el Ejecutivo participa en la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos a

⁸⁸ Fallada en la sesión de diecisiete de mayo de dos mil cinco.



través del veto. Esta atribución le permite hacer llegar al órgano legislativo, información, objeciones y cuestionamientos que pudieron no haber sido tomados en cuenta durante el procedimiento respectivo.

"c. El procedimiento legislativo es 'sólo uno'; no existen diversos procedimientos en función de las respectivas facultades exclusivas de cada Cámara. Asimismo, dicho procedimiento tampoco varía en función de si se trata de aprobar leyes, decretos o resoluciones. Por lo tanto, es incuestionable que el artículo 72 regula tanto la actuación del Congreso como la de las Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas.

"d. Salvo las excepciones expresamente previstas en el texto constitucional, el Ejecutivo Federal se encuentra facultado para realizar observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, aun cuando se trate de una facultad exclusiva de una de las Cámaras."

68. Aun cuando se trata de una norma diversa, el precedente resulta aplicable al caso. Esto es así, porque la Constitución de Nuevo León también prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Local formule observaciones a los decretos o leyes que hayan sido aprobados por el Congreso.⁸⁹ La única diferencia que se advierte entre el procedimiento legislativo general y el específico que debe seguirse en el caso de la Ley de Egresos –que incluye al presupuesto de egresos– es que, en este último caso, el Ejecutivo debe hacer llegar sus observaciones en el plazo de tres días y no de diez.⁹⁰

69. A juicio de este tribunal, y en sincronía con todo lo explicado en este apartado, se estima que dichos preceptos son una manifestación de la flexibili-

⁸⁹ **"Artículo 71 de la Constitución de Nuevo León.** Aprobada una ley o decreto se enviará al gobernador para su publicación. Si éste lo devolviera con observaciones dentro de diez días volverá a ser examinado, y si fuere aprobado de nuevo por dos tercios de los diputados presentes pasará al gobernador, quien lo publicará sin demora. Transcurrido aquel término sin que el Ejecutivo haga observaciones se tendrá por sancionada la ley o decreto."

⁹⁰ **"Artículo 63 de la Constitución de Nuevo León.** Corresponde al Congreso:

"IX. ...

"El presupuesto seguirá el proceso establecido en el artículo 71 de esta Constitución con excepción del plazo para hacer las observaciones que será de tres días."



dad del principio de división funcional de atribuciones, pues finalmente ambos Poderes, Legislativo y Ejecutivo, colaboran para que se emita el presupuesto de egresos. En otras palabras, el procedimiento legislativo analizado en todas sus etapas y con todas sus posibilidades presenta un efectivo mecanismo de pesos y contrapesos entre dos diversos Poderes del Estado de Nuevo León, puesto que permite que las decisiones de cada uno estén sujetos a un escrutinio o revisión por parte de otro Poder.

70. Así, y en sincronía con lo decidido por este tribunal, en el caso concreto podemos decir que mientras que al Congreso Local le corresponde la aprobación, del presupuesto, previo examen, discusión y, en su caso, modificación, el Ejecutivo Local participa en la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos no sólo enviando la propuesta inicial a discutir, sino también a través del veto. Así, esta atribución le permite al Ejecutivo Local hacer llegar la información, objeciones y cuestionamientos que pudieron no haber sido tomados en cuenta durante el procedimiento respectivo, de tal manera que el proceso se reabra y se atiendan tales observaciones.

71. En tercer lugar, estimamos que el actor no tiene razón al afirmar que no se incorporaron mecanismos de colaboración, pues la reforma permite al órgano legislativo intervenir en el contenido de lo que sería el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, más allá de sólo aprobar o rechazarlos. La eventual modificación de la Ley de Ingresos o del respectivo Presupuesto de Egresos en realidad no afecta las facultades del Poder Ejecutivo de presentar las iniciativas correspondientes, o bien, de ejercerlo de conformidad con el artículo 85 de la Constitución Local.⁹¹ Al contrario, la participación del Poder Legislativo en este proceso se encuentra apegada a un sistema flexible de colaboración en donde ambos Poderes pueden intercambiar puntos de vista sobre los ingresos y el

⁹¹ **"Artículo 85 de la Constitución de Nuevo León.** Al Ejecutivo corresponde: ...

"V. Ejercer el presupuesto asignado al Ejecutivo aprobado por el Congreso con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos del Estado a los que están destinados; contratar obligaciones o empréstitos previa ley o decreto del Congreso del Estado con las limitaciones que establece el artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes aplicables; garantizar las obligaciones que contraigan las entidades paraestatales y los Ayuntamientos del Estado. El titular del Ejecutivo dará cuenta al Congreso del Estado de los términos en que ejerza las atribuciones anteriores;"



gasto público en dicha entidad federativa, para llegar así a una mayor precisión y concreción sobre dichos temas presupuestales, en un ámbito democrático y de sana colaboración entre los mismos.

72. En síntesis, la posibilidad de modificar el presupuesto de egresos no subordina ni interfiere con las facultades que le corresponden al Poder Ejecutivo Local. Así, que la Constitución del Estado de Nuevo León otorgue la facultad al Congreso de modificar tanto la Ley de Ingresos como el presupuesto de egresos, y que a su vez permita al Ejecutivo formular observaciones, sólo puede entenderse en un contexto de colaboración entre los Poderes del Estado, y no en el de una invasión de competencias. A mayor abundamiento, puede decirse que esta coparticipación entre dichos Poderes permite o garantiza un equilibrio de fuerzas y un control recíproco en los temas presupuestales del Estado de Nuevo León. Por lo tanto, la deliberación de ambas iniciativas y su modificación implicará la participación de ambos Poderes.

73. Es en atención a las anteriores consideraciones que este tribunal considera que el segundo concepto de invalidez analizado es infundado. Esto es, que el artículo 63, fracción IX, de la Constitución del Estado de Nuevo León no viola la división de poderes.

B.2 ¿El Congreso Local debió justificar porqué disminuyó o estableció un plazo diferenciado para que el Ejecutivo local realice observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado? ¿Al establecer un plazo de tres días subordina al Ejecutivo local y/o viola la división de poderes?

74. En su tercer concepto de invalidez el promovente impugna el plazo de tres días con el que ahora cuenta el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León para realizar observaciones a las modificaciones que realice el Congreso al presupuesto. Es decir, estima que con la incorporación de un segundo párrafo al artículo 63, fracción IX,⁹² de la Constitución Local se redujo el plazo que tenía

⁹² **Artículo 63 de la Constitución Local.** Corresponde al Congreso: ...

IX. Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del gobernador, el Presupuesto de Egresos de los Poderes del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad. Una vez analizado y discutido



de diez a tres días, en comparación con lo previsto en el 71⁹³ y ello genera una subordinación del Ejecutivo hacia el Poder Legislativo. Su planteamiento es infundado.

75. En apartados posteriores ya se estableció que en lo que corresponde a su régimen interior, las entidades gozan de un amplio margen de libertad configurativa. Asimismo, que tal libertad no es absoluta, sino que debe respetar, entre otros aspectos, los contenidos mínimos previstos en el artículo 116 de la Constitución Federal, así como los principios que de dicho precepto ha desprendido este Tribunal Pleno (ver párrafos 30 a 32 de esta sentencia).

76. Ahora bien, el artículo 116 no establece expresamente algún contenido que se refiera directamente con el plazo que debe preverse por las entidades para que los Ejecutivos Locales formulen observaciones a las leyes o decretos que emitan los Congresos Locales. En este sentido, lo que corresponde a este tribunal es definir si el plazo de tres días previsto interfiere con los principios de no intromisión o no dependencia y no subordinación.⁹⁴ Se considera que no.

77. Se considera que dicha reducción no genera una situación de intromisión del Poder Legislativo en el ámbito competencial del Ejecutivo. Como se recordará 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*". Así definido por los precedentes de

el proyecto de ley correspondiente, el Congreso podrá modificarlo, motivando y justificando los cambios realizados; además establecerá en él, los sueldos aplicables al gobernador del Estado y a los secretarios que le reporten, así como las partidas autorizadas para remuneraciones del personal de cada secretaría;

"El presupuesto seguirá el proceso establecido en el artículo 71 de esta Constitución con excepción del plazo para hacer las observaciones que será de tres días."

⁹³ **Artículo 71 de la Constitución Local.** Aprobada una ley o decreto se enviará al gobernador para su publicación. Si éste lo devolviera con observaciones dentro de diez días volverá a ser examinado, y si fuere aprobado de nuevo por dos tercios de los diputados presentes pasará al gobernador, quien lo publicará sin demora. Transcurrido aquel término sin que el Ejecutivo haga observaciones se tendrá por sancionada la ley o decreto."

⁹⁴ Ver la jurisprudencia P./J. 80/2004, de rubro: "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.", citada en la nota 42 de esta ejecutoria, página 17.



este Alto Tribunal, se estima que el artículo impugnado no genera una situación que permita al Congreso Local inmiscuirse o interferir en una atribución propia del Ejecutivo. Cabe recordar que el presupuesto de egresos debe ser entendido como uno de los mecanismos de pesos y contrapesos que son indispensables en una división de poderes. Así, aun cuando es cierto que se modificó una función que corresponde al Ejecutivo, no se alteró el mecanismo de participación conjunta de ambos Poderes. Es decir, las atribuciones que corresponden a cada Poder se encuentran claramente diferenciadas y delimitadas, sin que se le permita a uno u otro inmiscuirse en las funciones que corresponden a su contrapeso: el Ejecutivo mantuvo su facultad de presentar la iniciativa y de formular observaciones a lo aprobado por el Congreso.

78. Tampoco se generó una condición de dependencia (*"implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma"*). Esto es así porque tampoco se previeron parámetros que limiten, por ejemplo, las posibilidades sustantivas del Ejecutivo para realizar observaciones. En este sentido, no se le impide decidir a qué parte del texto debe dirigir o limitar sus observaciones, ni tampoco se le obliga a aceptarlas, puesto que, inclusive, puede formular una contrapropuesta que sea analizada por el Congreso.

79. De igual manera, la reducción del plazo no le impide tomar decisiones autónomamente (*"no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe"*). Esto es así porque no se establecieron trabas, ni condicionamientos para que de forma autónoma e independiente el Ejecutivo formule observaciones. Es decir, la decisión del Ejecutivo de ejercer las atribuciones previstas en el artículo 71 de la Constitución Local no está en modo alguno supeditado a la voluntad del Congreso Local. Esto es así en tanto que las observaciones que el Ejecutivo realice en tiempo deben necesariamente ser examinadas por el propio órgano legislativo.

80. Por otro lado, en este mismo concepto de invalidez el Ejecutivo Local señala que el plazo de tres días no es razonable y reduce las posibilidades para presentar razones que lleven al Poder Legislativo a reconsiderar su decisión, lo que a su juicio evidencia una clara intención por subordinarlo. Su argumento también es infundado.



81. Como se recordará, este tribunal ha considerado que la división de poderes también se entiende con un principio que tiende a proteger el correcto funcionamiento del Estado. Precisamente por ello, nuestros precedentes señalan que las entidades federativas lo vulnerarán cuando en ejercicio de su libertad para configurar su régimen interior, su arreglo provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de sus Poderes (ver párrafo 33 de esta ejecutoria). Así, lo que corresponde es definir si el plazo de tres días para que el Ejecutivo Local formule observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado por el Congreso provoca un deficiente o incorrecto desempeño. La respuesta, a consideración de este Alto Tribunal, es que no.

82. En primer lugar, debe partirse de que a diferencia de lo que acontece con otros procedimientos legislativos, en el caso del presupuesto de egresos es el propio Ejecutivo Local quien presenta la iniciativa. Así, una vez que los otros Poderes y órganos autónomos le entreguen sus proyecciones, planes financieros y presupuestos –a más tardar el mes de octubre– se turnarán al secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado para su análisis e inclusión en el proyecto de presupuesto⁹⁵ que se entregará al Congreso Local.

83. Esto es, es el Ejecutivo Local quien integra el proyecto de presupuesto y quien tiene conocimiento de las partidas y demás apartados con los que se compone. Así, a diferencia de otras iniciativas que no hayan sido confeccionadas por él, en este caso se encuentra en una posición que le permite tanto identificar con mayor celeridad los cambios que hayan sido introducidos por el Congreso,

⁹⁵ **Artículo 21 de la Ley de Administración Financiera.** Para la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos Estatal, el cual formará parte de la iniciativa de Ley de Egresos, a más tardar en el mes de octubre de cada año, los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos autónomos enviarán al titular del Ejecutivo, las proyecciones, presupuestos y planes financieros para el año siguiente, quien a su vez girará las instrucciones respectivas al secretario de Finanzas y tesorero General del Estado, para su ponderación, análisis e inclusión en el citado proyecto de presupuesto.

"Asimismo, los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos autónomos, deberán presentar a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, a más tardar en el mes de octubre de cada año, el tabulador de remuneraciones para los servidores públicos de base, que determine los montos brutos de la porción monetaria y no monetaria, de la remuneración de dichos servidores públicos por nivel, categoría, grupo o puesto, en los términos de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.

"..."



como comprender con profundidad las implicaciones que pudieran generar en los planes y programas de gobierno que sometió a consideración de la Legislatura.

84. En segundo lugar, porque a diferencia del Poder Legislativo que se trata de un órgano colegiado, el Poder Ejecutivo Local se deposita en un solo individuo. Es decir, se trata de un Poder con un titular único. Esta configuración le garantiza que no deba generar consensos con otros pares para decidir cierto curso de acción, tal como lo es determinar respecto de qué artículos o contenidos específicos del presupuesto de egresos generará observaciones. Es decir, la toma de decisiones se realiza de manera unilateral, sin intervención de otro órgano salvo los que se encuentran en una posición de sujeción jerárquica respecto de él.

85. En tercer lugar, existe cierta razonabilidad en establecer un plazo corto de tiempo para que se formulen observaciones. El presupuesto de egresos de todo Estado es esencial para el desarrollo de la actividad pública. En él se sustentan todas las erogaciones que se requieren para hacer efectivos los planes, programas y, en general, los indispensables para el funcionamiento de todo ente público. Precisamente por ello, el presupuesto de egresos debe ser aprobado antes del inicio del año fiscal respectivo.⁹⁶ En este sentido, dado que conforme a la propia Constitución Local el Ejecutivo debe enviar el presupuesto al Congreso a más tardar el veinte de noviembre,⁹⁷ en caso de fijar un periodo largo para que el Ejecutivo formule observaciones podría entorpecer o apresurar la aprobación final y publicación del presupuesto en el Periódico Oficial del Estado. No debe perderse de vista que la consecuencia directa de que el Ejecutivo ejerza la atribución en comento es que se devuelva a la Legislatura para que sea discutida o superada por una mayoría calificada de dos terceras partes.

⁹⁶ **Artículo 24 de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.** La Ley de Egresos del Estado deberá ser aprobada, promulgada y publicada antes del inicio del año fiscal correspondiente."

⁹⁷ **Artículo 85 de la Constitución Local.** Al Ejecutivo corresponde: ...

"XXI. Presentar a la Legislatura a más tardar el día veinte de noviembre, el presupuesto de egresos del año siguiente, proponiendo los arbitrios para cubrirlo. ..."



86. En atención a las consideraciones anteriores es que este tribunal estima que el precepto impugnado no resulta contrario a la división de poderes.

B.3 ¿Se vulneran las atribuciones o se subordina al Ejecutivo local porque se permite aprobar una reforma a la Constitución Local en el mismo periodo en que se presentó la iniciativa?

87. En el cuarto concepto de invalidez el promovente sostiene que es inconstitucional la reforma al artículo 149 de la Constitución Local,⁹⁸ que permite que se aprueben las reformas constitucionales que se hayan presentado en el mismo periodo de sesiones. A su juicio, tal contenido faculta a la Legislatura para incursionar en temas que están reservados al Poder Ejecutivo sin que exista una reflexión intensa y exhaustiva. Este tribunal considera que resulta infundado su planteamiento. Esto es así porque permitir que se presente, discuta y apruebe en un mismo periodo de sesiones una reforma constitucional –cuestión que previo a la reforma impugnada se encontraba proscrita– no vulnera las atribuciones constitucionales del gobernador ni interfiere con el equilibrio entre los Poderes Locales.

88. En primer lugar, este análisis debe partir de que la Constitución Federal no establece algún contenido que refiera al procedimiento que deben seguir las entidades federativas para reformar sus textos constitucionales. Es decir, ni el artículo 116 ni algún otro establecen competencias expresas a favor de cada uno de los órganos o Poderes de las entidades, ni definen procedimientos o formas específicas a seguir para aprobar dichos cambios. Se trata de un aspecto en el que las entidades federativas gozan de un amplio margen de configuración. Sin embargo, como se ha dicho en esta ejecutoria, ello no quiere decir que sus posibilidades regulatorias sean absolutas, puesto que dichos ejercicios deben respetar ciertos principios y no incurrir en las prohibiciones –no intromisión, no dependencia, y no subordinación– que ya se han descrito.

⁹⁸ "Artículo 149 de la Constitución de Nuevo León. Tomadas en consideración las adiciones o reformas se publicaran y circularan profusamente con extracto de la discusión, puediendo ser votadas en ese mismo periodo de sesiones, siguiendo el procedimiento para su discusión y aprobación que establece la ley de la materia."



89. En segundo lugar, se debe tomar en cuenta que la Constitución Local dispone que: **a)** podrá ser modificada en cualquier tiempo una vez que la mayoría de los miembros presentes del Congreso admita a discusión la correspondiente iniciativa;⁹⁹ **b)** las adiciones o reformas se publicarán y circularán, pudiendo ser votadas en el mismo periodo de sesiones –lo que, como se precisó, antes estaba proscrito–; **c)** para que las adiciones o reformas sean aprobadas, se requiere el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados que integran la Legislatura,¹⁰⁰ y **d)** se guardarán las mismas reglas que se prescriben para las demás leyes, con excepción del derecho de formular observaciones por el gobernador.¹⁰¹ Esta última cuestión se reitera en el artículo 86, fracción III, de la propia Constitución Local que expresamente dispone que:

"Artículo 86. No puede el gobernador: ...

"III. Hacer observaciones a las leyes constitucionales ni a los actos electorales del Congreso;

"..."

90. En tercer lugar, y en virtud de lo anterior, queda claro que las competencias y atribuciones del gobernador durante el procedimiento de reformas constitucionales locales se limitan a que presente iniciativas. En este sentido, en este asunto no está a discusión si resulta correcto que el gobernador no pueda formular observaciones a las reformas constitucionales aprobadas, en tanto que los artículos que se lo impiden son preexistentes a la reforma impugnada y no forman parte de la materia de esta controversia. Así, por el contrario, lo que es materia

⁹⁹ **"Artículo 148 de la Constitución de Nuevo León.** En cualquier tiempo puede ser reformada esta Constitución, más las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, necesitarán el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso."

¹⁰⁰ **"Artículo 150 de la Constitución de Nuevo León.** Para que las adiciones o reformas propuestas sean aprobadas, y se tengan como parte de esta Constitución, necesitarán el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los diputados que integran la Legislatura."

¹⁰¹ **"Art. 151 de la Constitución de Nuevo León.** Para las adiciones o reformas a que se refieren los artículos anteriores, se guardarán las mismas reglas que quedan prescritas respecto de las leyes comunes, excepto el derecho de observaciones que no podrá ejercer el gobernador, según la fracción III del art. 86."



de estudio es definir si el que el Congreso apruebe reformas constitucionales en el mismo periodo viola la división de poderes, al entrometerse, hacer depender o subordinar al gobernador.

91. Este Tribunal Pleno estima que la reforma en estudio no genera un desequilibrio o injerencia indebida de uno de los Poderes Locales. Por un lado, porque no genera una limitación a las competencias que le son reconocidas por la Constitución Local, en tanto que no incide en que el Ejecutivo Local pueda continuar presentando iniciativas de reforma. De hecho, la posibilidad de que el Congreso discuta y vote en el mismo periodo en que se presentaron las iniciativas, se enmarca en las atribuciones que son propias del órgano legislativo dentro del procedimiento general que se prevé en la Constitución Local para su reforma. Por tal razón, no puede decirse que pueda existir una interferencia o incida en el ámbito competencial del Ejecutivo Local.

92. Por otro lado, este tribunal advierte que al suprimir la restricción temporal que previamente existía no conlleva que el órgano legislativo subordine al Ejecutivo Federal. Al respecto el gobernador afirma que con la reforma se "*impide la reflexión exhaustiva*" de las propuestas de reforma constitucional y que ello podría llevar a modificar sus atribuciones sin el debido estudio. Sin embargo, su preocupación es meramente hipotética y no tiene relevancia para determinar su constitucionalidad. Aunque efectivamente una eventual reforma pudiera referirse o incidir en las competencias que le son propias, ello por sí mismo no es inconstitucional. Como ha quedado claro en esta ejecutoria, las atribuciones de cada Poder Local y sus relaciones e interacciones se desarrollan fundamentalmente a partir de lo dispuesto por cada una de las Constituciones Locales, conforme a las bases, principios y restricciones que la Constitución Federal establece. Así, nada de extraño tiene que el órgano revisor de la Constitución Local decida alterar esos contenidos, siempre que respete los contenidos y principios tutelados por la Constitución Federal. En todo caso, cada uno de esos cambios puede ser materia de una eventual revisión en esta sede conforme al artículo 105, fracción I, constitucional, como lo evidencia precisamente el ejercicio que este tribunal ha realizado de las reformas a la Constitución del Estado de Nuevo León derivadas el Decreto 089 en estudio.



Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del artículo 63, fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis, en atención a lo expuesto en el apartado III de esta determinación.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 63, fracción IX, párrafos primero y segundo, y 149 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis, así como la del artículo único del referido decreto, de conformidad con lo dispuesto en el apartado IV de esta decisión.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I y II relativos, respectivamente, a los antecedentes y a los requisitos procesales.



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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 63, fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con el proyecto original, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con el proyecto original y apartándose de las consideraciones de fundamentación y motivación, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con reservas, respecto del apartado IV, relativo al estudio, en su subapartado B.1, consistente en reconocer la validez del artículo 63, fracción IX, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo al estudio, en su subapartado B.2, consistente en reconocer la validez del artículo 63, fracción IX, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.



Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo al estudio, en su subapartado B.3, consistente en reconocer la validez del artículo 149 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo al estudio, en su subapartado A, consistente en reconocer la validez del artículo único del Decreto Núm. 089, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el ocho de abril de dos mil dieciséis. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente y particular genérico.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 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 9 de agosto de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente y particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 50/2016, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintisiete de agosto de dos mil veinte, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó por una parte **sobreseer** respecto del artículo 63, fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis; y por la otra **reconoció la validez** de los artículos 63, fracción IX, párrafos primero y segundo, y 149 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis, así como la del artículo único del referido decreto.

Al respecto, debo precisar que si bien compartí parte de la sentencia respectiva, lo cierto es que me separo de diversas partes de la ejecutoria, en los términos siguientes:

I. Voto concurrente. En lo que a este voto interesa, si bien **comparto el sentido de la resolución**, respecto del **considerando IV, apartado B.1, relativo al estudio del artículo 63, fracción IX, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León;**¹ que determinó **reconocer la validez del precepto impugnado**, al señalar que la reforma impugnada no interfiere con una función propia del Ejecutivo Local, puesto que conforme al modelo previsto por la Constitución Federal la modificación del instrumento normativo que guía y ordena el gasto público de las entidades federativas es una atribución propia de los Congresos Locales; que es falso que no existan límites en lo absoluto, y que por tanto se esté en presencia de una potestad ilimitada. Toda vez que, en un Estado constitucional y de derecho el ejercicio del

¹ **Artículo 63.** Corresponde al Congreso: ...

"IX. Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del Gobernador, el Presupuesto de egresos de los Poderes del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad. Una vez analizado y discutido el proyecto de ley correspondiente, el Congreso podrá modificarlo, motivando y justificando los cambios realizados; además establecerá en él, los sueldos aplicables al Gobernador del Estado y a los Secretarios que le reporten, así como las partidas autorizadas para remuneraciones del personal de cada Secretaría;

"..."



poder público se encuentra reglado. Esto es, los órganos y poderes públicos únicamente pueden ejercer las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Federal, las Constituciones Locales –en el caso de autoridades y niveles de gobierno local– y las demás leyes que a ellas se ajusten.

En este sentido, la idea misma de una facultad ilimitada atentaría contra uno de los principios que sustentan el Estado de derecho. Así, por el contrario, cada función o facultad debe ejercerse bajo las condiciones específicamente previstas por las leyes aplicables.

Si bien **comparto el sentido del proyecto** en cuanto a que **el artículo 63, fracción IX, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, no es inconstitucional**, debido a que no viola el principio de división de poderes; lo cierto es que, **no comparto que se señale que para modificar el presupuesto de egresos el Congreso debe emitir una motivación ordinaria o simple**, dado que ello se aparta de la jurisprudencia y no atiende a lo establecido en el propio precepto impugnado.

En principio, cabe precisar que aunque la sentencia estima necesario establecer qué tipo de motivación se requiere para que el Congreso del Estado pueda modificar válidamente el presupuesto de egresos; lo cierto es que advierto que en realidad ello sería innecesario para dar respuesta a lo señalado por el actor, toda vez que éste sostiene que no existe ningún límite para que el Congreso del Estado pueda modificar el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo; sin embargo, como se determina en la sentencia, dado que tanto la Constitución Local, como la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, establecen diversos lineamientos para la aprobación del presupuesto de egresos que son obligatorios también para el Poder Legislativo, incluso la propia fracción IX del artículo 63 impugnado **establece una limitación relevante** en el sentido de que el Congreso, una vez que haya analizado el proyecto de presupuesto de egresos, ***podrá modificarlo, motivando y justificando los cambios realizados***".

Así, entendiendo en su literalidad el artículo impugnado obliga al Congreso a no sólo motivar cualquier cambio que realice al proyecto presentado por el Poder Ejecutivo del Estado, sino también a justificar dicha modificación, lo cual se entiende en el sentido de que deberá señalar de forma objetiva y razonable los motivos que llevan al órgano legislativo a modificar el proyecto que técnicamente es elaborado por el Ejecutivo Local.

Ahora, de no considerarse que es innecesaria la determinación relativa a qué tipo de motivación debe ofrecer el Congreso para modificar el presupuesto de



egresos; considero que se debería analizar la trascendencia del presupuesto de egresos en el funcionamiento del gobierno mismo y su actuación, y la injerencia que se tendría respecto de la actuación de algún poder u órgano constitucional autónomo si no se autorizan diversos recursos que se necesitan para las distintas funciones, servicios, programas y proyectos de gobierno, los cuales se pueden proyectar por los respectivos órganos con la finalidad de ejercer correctamente el encargo.

Ello a partir de lo establecido en el artículo 26 de la Constitución Federal,² que prohíbe realizar pago alguno que no esté contemplado en el presupuesto de egresos respectivo.

Así como lo señalado por el Tribunal Pleno al resolver por mayoría de ocho votos la acción de inconstitucionalidad 4/98, en la que si bien se determinó que el presupuesto de egresos es un acto materialmente administrativo y por ello se sobreseyó la acción relativa –lo cual se ha abandonado recientemente–, lo cierto es que puede citarse lo que al respecto se entiende por presupuesto de egresos, en cuanto se precisó que:

*"...Por 'Presupuesto de egresos' se entiende el **Decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo de tiempo determinado.**"*

A partir de ello, se entendería el establecimiento de pautas precisas para el Ejecutivo en su elaboración de manera técnica especializada, así como destacadamente la previsión establecida en la Constitución Local, respecto a que el proyecto de ley de egresos correspondiente, el Congreso **podrá modificarlo, motivando y justificando los cambios realizados**, lo que refleja la importancia que el propio Constituyente Permanente local advirtió a la modificación del proyecto de presupuesto de egresos que presenta al Ejecutivo, de manera que si la propia Constitución exige la motivación y justificación correspondiente, no resulta del todo correcto señalar que la motivación que se exige es una motivación ordinaria o simple, sino que en todo caso debe considerarse que el Congreso debe justificar **en una base objetiva y razonable** los cambios que realice al presupuesto presentado por el Ejecutivo Local.

Lo anterior, considerando de manera analógica lo sostenido por el Tribunal Pleno respecto de las tasas y tarifas para el cálculo de los impuestos municipales,

² "Artículo 126. **No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.**"



en la jurisprudencia P./J. 124/2004, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE."³

Ello, incluso acorde con la facultad de veto que tiene el Ejecutivo Local, así como el sistema de contrapesos local, pues para poder contrarrestar las modificaciones que se hagan al presupuesto presentado, es necesario que el Ejecutivo cuente con elementos suficientes para estar en posibilidad de desvirtuar los señalamientos del Congreso y en su caso realizar una contrapropuesta técnica.

En ese sentido, si bien comparto el reconocimiento de validez del artículo 63, fracción IX, primer párrafo, de la Constitución Local, no coincido con el establecimiento relativo a que para modificar el proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo Local, el Congreso deberá establecer una motivación ordinaria.

II. Voto particular. Por otra parte, respecto del **considerando IV, apartado B.2, relativo al estudio del artículo 63, fracción IX, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León,**⁴ donde se determinó declarar la validez del precepto impugnado, al considerar que la reducción del plazo que tenía de diez a tres días no genera una situación de

³ "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a las Legislaturas Estatales a establecer tasas idénticas para el cálculo de impuestos constitucionalmente reservados a la hacienda municipal, cuando aprueben las leyes de ingresos para cada uno de los Municipios de las entidades federativas; **sin embargo, éstos no están constitucionalmente indefensos ante las arbitrariedades que aquellos órganos legislativos pudieran cometer al fijar diferenciadamente dichas tasas, en tanto que si deciden establecer tasas diferenciadas y apartarse de la propuesta municipal respectiva, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, pues la integridad de los recursos económicos municipales se vería fuertemente comprometida si tales Legislaturas pudieran reducirlos arbitrariamente.** Es por ello que aunque la Constitución Federal no beneficie a los Municipios con una garantía de equidad tributaria idéntica a la que confiere a los ciudadanos a través del artículo 31, fracción IV, si les otorga garantías contra acciones legislativas arbitrarias, como la de recibir impuestos constitucionalmente asegurados en una cantidad menor a la que reciben otros Municipios." (Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123).

⁴ "Artículo 63. Corresponde al Congreso: ...



intromisión del Poder Legislativo en el ámbito competencial del Ejecutivo. En la sentencia se recordó que 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"*. Así definido por los precedentes de este Alto Tribunal, donde se estimó que el artículo impugnado no genera una situación que permita al Congreso Local inmiscuirse o interferir en una atribución propia del Ejecutivo. Que el presupuesto de egresos debe ser entendido como uno de los mecanismos de pesos y contrapesos que son indispensables en una división de poderes. Así, se dijo que aun cuando es cierto que se modificó una función que corresponde al Ejecutivo, no se alteró el mecanismo de participación conjunta de ambos Poderes. Es decir, las atribuciones que corresponden a cada Poder se encuentran claramente diferenciadas y delimitadas, sin que se le permita a uno u otro inmiscuirse en las funciones que corresponden a su contrapeso: el Ejecutivo mantuvo su facultad de presentar la iniciativa y de formular observaciones a lo aprobado por el Congreso.

Por otro lado, se dijo que tampoco se genera una condición de dependencia, ni le impide tomar decisiones autónomamente; y que el plazo de tres días para que el Ejecutivo Local formule observaciones al presupuesto de egresos aprobado por el Congreso no provoca un deficiente o incorrecto desempeño.

Expuesto lo anterior, debo precisar que **no comparto la sentencia en este apartado**, pues desde mi óptica el plazo de tres días que se establece en el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 63 impugnado **no es razonable** y, por ello, sí subordina al Poder Ejecutivo a la voluntad del Poder Legislativo, debido a que, en efecto, la aprobación del presupuesto de egresos se realiza en un marco de pesos y contrapesos entre los Poderes, siendo que al Ejecutivo le corresponde realizar el proyecto de presupuesto y realizar observaciones al presupuesto aprobado por el Congreso, es decir, señalar con bases sólidas por qué considera que las modificaciones realizadas al proyecto presen-

"IX. Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del Gobernador, el Presupuesto de egresos de los Poderes del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad. Una vez analizado y discutido el proyecto de ley correspondiente, el Congreso podrá modificarlo, motivando y justificando los cambios realizados; además establecerá en él, los sueldos aplicables al Gobernador del Estado y a los Secretarios que le reporten, así como las partidas autorizadas para remuneraciones del personal de cada Secretaría;

"El presupuesto seguirá el proceso establecido en el artículo 71 de esta Constitución con excepción del plazo para hacer las observaciones que será de tres días."



tado son incorrectas e incluso, realizar una contrapropuesta o cualquier otra observación, **lo cual deberá realizar de manera técnica especializada**, conforme a sus propias atribuciones para la elaboración del presupuesto, de manera que si para la realización de las observaciones respecto de cualquier ley a que se refiere el artículo 71 de la Constitución Local, el Ejecutivo cuenta con diez días, no resulta razonable que para las observaciones técnicas referidas se le otorguen sólo tres días, pues con ello se limita de manera importante tal función y, con ello se puede llegar a hacer nugatoria la propia facultad del Ejecutivo.

En efecto, el hecho de que el Ejecutivo conozca con anterioridad el proyecto de presupuesto de egresos, que el Ejecutivo se deposite en una sola persona y que el presupuesto deba ser aprobado antes del inicio del periodo fiscal para el que aplicará; no son razones suficientes para considerar que cualquier plazo que se determine puede ser constitucional, debido a la libertad de configuración de las entidades federativas; dado que, si bien gozan de tal libertad, lo cierto es que su ejercicio debe realizarse atendiendo a la propia naturaleza del acto que se realiza y a los fines constitucionalmente relevantes que tiene el presupuesto. Pues si bien el Ejecutivo conoce con anticipación el proyecto de presupuesto, ello hace que conozca qué partes y por qué montos será modificado ni menos aún los motivos que para ello tuvo el Legislativo, de manera que el análisis sólo puede realizarlo una vez que se apruebe el presupuesto; asimismo, si bien no tendrá que someterlo a consenso de diversas fuerzas políticas, ello no elimina la poca disponibilidad de tiempo que tiene para la realización de esa función técnica y, lo mismo ocurre con la necesidad de aprobación del presupuesto a más tardar el veinte de noviembre, pues el hecho de otorgarle al Ejecutivo un plazo más razonable sólo implicaría que el Congreso pudiera aprobar el presupuesto días antes o bien anticipar unos días la entrega del presupuesto al Congreso, es decir, ajustar los plazos y, con ello respetar de manera cabal la facultad del Ejecutivo.

Esto precisamente, porque –como lo señala la sentencia– el presupuesto de egresos de todo Estado **es esencial para el desarrollo de la actividad pública** y en él se sustentan todas las erogaciones que se requieren para hacer efectivos los planes, programas y, en general, los indispensables para el funcionamiento de todo ente público; es que su aprobación debe analizarse y valorarse de la manera más profunda y técnica que se pueda, por ello un plazo tan breve no resulta razonable. Pues incluso las razones que la sentencia señala para reconocer la validez de la estipulación cuestionada podrían sostener la validez incluso si se le otorgara al Ejecutivo –llevado al extremo– **un día**, lo cual sería ilógico.



Por estas razones es que **voté en contra de la sentencia**, ya que **considero que es inconstitucional la estipulación de tres días contenida en el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 63 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.**

Por todo lo anterior, respetuosamente me aparto de las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 50/2016.

En sesión pública celebrada el veintisiete de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 50/2016, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, en contra del Decreto Número 089, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de dicho Estado.

Durante la discusión, manifesté estar en desacuerdo con algunas de las consideraciones del subapartado B.1 del considerando IV, relativo al estudio de fondo, en el que se da respuesta a las siguientes preguntas: ¿la ausencia de reglas, procedimientos o criterios expresos que el Congreso Local deba seguir para modificar la propuesta de presupuesto de egresos que le envía el Ejecutivo implica que no existan límites para ejercer tal atribución? ¿Se afecta el equilibrio o contrapeso necesario para proteger la división de poderes?

A continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en este punto.

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara infundados los argumentos expuestos por el actor en el segundo concepto de invalidez de la demanda, en cuanto a que el artículo 63, fracción IX, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León,¹ al

¹ **Artículo 63.** Corresponde al Congreso: ...

"IX. Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del Gobernador, el Presupuesto de Egresos de los Poderes del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad. Una vez analizado y discutido el proyecto de ley correspondiente, el Congreso podrá modificarlo, motivando y justificando los cambios



prever expresamente la posibilidad de que el Congreso modifique el proyecto de Presupuesto de Egresos Estatal presentado por el Poder Ejecutivo, resulta inconstitucional, porque, a su juicio, no le obliga a justificar los cambios que realice, ni fija límites para que modifique la propuesta, rompiendo con ello el equilibrio de Poderes, pues él sí debe atender lineamientos al elaborarla.

Al respecto, la resolución determina que la norma impugnada no vulnera el principio de división de poderes, pues:

- La atribución de modificar la propuesta de Presupuesto de Egresos presentada por el Poder Ejecutivo se encuentra inmersa en la facultad del Congreso de aprobar este instrumento, en términos del artículo 116, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución General.²
- Conforme a la propia norma combatida, si el Congreso modifica la propuesta, debe motivar y justificar los cambios realizados.
- Al ejercer esta atribución, está sujeto a diversas reglas y principios que se establecen en la Constitución General –como el artículo 127,³ de acuerdo con el artículo 116–, de la Constitución Local –en cuanto a aspectos formales y ma-

realizados; además establecerá en él, los sueldos aplicables al gobernador del Estado y a los secretarios que le reporten, así como las partidas autorizadas para remuneraciones del personal de cada Secretaría; ..."

² "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"II. ...

"Corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución. ..."

³ "Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

"Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:



teriales– y la Ley para la Administración Financiera Estatal –en cuestiones aplicables a todo el procedimiento presupuestario–.

En consecuencia, el fallo reconoce la validez de la norma cuya invalidez se demanda.

b) Razones del voto concurrente

Aunque comparto el reconocimiento de validez y las consideraciones principales apuntadas, considero que, en la respuesta que se da, en concreto, al argumento relacionado con la supuesta falta de sujeción del Poder Legislativo a ciertos parámetros para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, se debe partir de la idea de que dicho Poder debe observar también las previsiones a las que el Poder Ejecutivo debe atender al elaborarlo, pues éstas rigen también para su aprobación.

Así también, estimo que, junto con las disposiciones relativas de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios,⁴ resulta aplicable la

"I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

"II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

"V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

"VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo."

⁴ Título segundo, Reglas de Disciplina Financiera, Capítulo I, Del Balance Presupuestario Sostenible y la Responsabilidad Hacendaria de las Entidades Federativas.



Ley General de Contabilidad Gubernamental,⁵ como eje rector de la Ley para la Administración Financiera Estatal, de acuerdo con su artículo 6;⁶ y que la motivación y justificación de los cambios que haga el Congreso, aunque ordinaria, debe ser técnica, por la naturaleza e implicaciones del Presupuesto, máxime en los casos a que se refiere el artículo 23⁷ de la citada ley local.

Sin perjuicio de lo anterior, me aparto de las siguientes consideraciones particulares:

1. En el párrafo 41, se hace una aclaración en cuanto a la finalidad de la reforma de 24 de agosto de 2009, entre otros, al artículo 116 constitucional que, desde mi punto de vista, no tiene sentido, pues no se desprende en forma alguna de la parte conducente del procedimiento legislativo que se transcribe en el párrafo 40.
2. En los párrafos 45 y 66, se cita como fundamento de la facultad de veto del Ejecutivo respecto del Presupuesto de Egresos Estatal el artículo 71 de la Cons-

⁵ Título quinto, De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera, Capítulo II, De la Información Financiera Relativa a la Elaboración de las Iniciativas de Ley de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto de Egresos y Capítulo III, De la Información Financiera Relativa a la Aprobación de las Leyes de Ingresos y de los Presupuestos de Egresos.

⁶ "Artículo 6. La reglamentación, interpretación y aplicación de esta ley, tendrá como principio fundamental el estricto cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Las entidades a que se refiere el artículo 2o., se sujetarán a las disposiciones establecidas en la citada Ley y administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

"En los capítulos relativos al ejercicio del gasto público y al financiamiento a través del crédito público, se aplicarán los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que establece la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.

"En la interpretación jurídica de los preceptos contenidos en la presente ley se utilizarán los métodos reconocidos en Derecho, atendiendo a su finalidad económica, prevaleciendo el principio fundamental a que hace referencia el párrafo anterior. Las demás disposiciones relacionadas con la materia que regula esta ley, serán aplicadas en forma supletoria y, en caso de no existir norma alguna que regule determinado caso, ésta se integrará conforme a derecho, siempre que no sea contraria a la naturaleza de esta ley."

⁷ "Artículo 23. A toda iniciativa o proposición por parte de los diputados integrantes del Congreso, de modificación de partidas al Presupuesto de Egresos contenido en la iniciativa de Ley de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, con la información necesaria para su análisis, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal."



titución Local,⁸ lo cual estimo incorrecto, pues éste se prevé de manera específica en el diverso 63, fracción IX, párrafo segundo,⁹ del propio ordenamiento.

3. En el párrafo 51, inciso e), se cita a pie de página (nota 68) el artículo segundo transitorio del diverso Decreto Número 187, publicado en el Periódico Oficial el 4 de noviembre de 2019,¹⁰ el cual no existía a la fecha de publicación de la reforma que se combate (8 de abril de 2016) y tuvo efectos a partir del Presupuesto de Egresos de 2010.
4. En el párrafo 57, en relación con el párrafo 51, incisos a) y b), se hace referencia a los límites de carácter formal para la aprobación del Presupuesto de Egresos. Estando de acuerdo con éstos, considero que no son los que el actor controvierte. Lo mismo sucede con el párrafo 59, en cuanto a que deben seguirse las formalidades del procedimiento legislativo.
5. En los párrafos 63 y 66, se señala que basta una motivación ordinaria para modificar los montos y las partidas relacionados con el ámbito de aplicación del Ejecutivo Local. Coincidiendo con la exigencia de esta clase de motivación –por tratarse de aspectos económicos–, considero que no debe limitarse a los cambios que el Congreso realice sobre el presupuesto que corresponda al Ejecutivo, sino a todas las modificaciones a la propuesta de Presupuesto de Egresos Estatal que éste presente. Así también, insisto en que lo anterior no implica que no deban exponerse razones técnicas, sobre todo, en los casos a que se refiere el citado artículo 23 de la Ley para la Administración Financiera del Estado.

⁸ **Artículo 71.** Aprobada la ley o decreto se enviará al gobernador para su publicación. Si éste lo devolviera con observaciones dentro de diez días hábiles volverá a ser examinado, y si fuere aprobado de nuevo por dos tercios de los Diputados presentes pasará al Gobernador, quien lo publicará sin demora. Transcurrido aquel término sin que el Ejecutivo haga observaciones se tendrá por sancionada la ley o decreto, y deberá ser publicado en un plazo máximo de veinte días, contados a partir de la fecha en que lo haya recibido. Tratándose de reformas a esta Constitución o a las leyes señaladas en su artículo 152, el Ejecutivo contará con un plazo máximo de cinco días para publicarlas. "Cuando el Ejecutivo incumpla con los plazos previstos en el presente artículo, la ley o decreto será considerado promulgado, sin que se requiera refrendo, y el presidente del Congreso ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Periódico Oficial del Estado debiéndose hacer al día siguiente."

⁹ **Artículo 63.** Corresponde al Congreso: ...

IX. ...

"El presupuesto seguirá el proceso establecido en el artículo 71 de esta Constitución con excepción del plazo para hacer las observaciones que será de tres días. ..."

¹⁰ El Estado cada año en la Ley de Egresos, deberá incluir una partida presupuestal destinada a los recursos que se eroguen al concepto de ciudad inteligente.



6. En el párrafo 65, estimo que el argumento relativo a la diferencia en los parámetros que debe seguir cada uno de los Poderes, dadas las funciones que se asignan a cada uno de ellos, debería fundarse, más que en la facultad de iniciativa del Ejecutivo y aprobación del Legislativo, en la de planeación financiera de aquél y representatividad y respaldo democrático de éste.
7. En el párrafo 67, se cita como precedente la diversa controversia constitucional 109/2004;¹¹ sin embargo, en este asunto, la facultad de veto del Ejecutivo no está en duda, pues se establece expresamente en el referido artículo 63, fracción IX, párrafo segundo, de la Constitución Local.
8. En el párrafo 71, se pretende responder el argumento del actor, en cuanto a la falta de previsión de mecanismos de colaboración entre Poderes en la etapa de aprobación y, en su caso, modificación del presupuesto de egresos, haciendo referencia al sistema de pesos y contrapesos que opera a lo largo del procedimiento presupuestario; lo cual estimo inexacto. En todo caso, considero que el referido argumento resulta infundado, ya que, conforme al artículo 62, párrafo segundo –en relación con el primero–, de la Constitución Local,¹² el Congreso puede hacer comparecer al Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado –que tiene un papel preponderante en la elaboración e integración del proyecto de presupuesto– para que exponga su punto de vista en relación con este tema.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹¹ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de 17 de mayo de 2005, bajo la ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón, en cuanto a que el Presidente de la República está facultado para formular observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación modificado y emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; los Ministros Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Sánchez Cordero votaron en contra; el Ministro Gudiño Pelayo reservó su derecho de formular voto concurrente. Los Ministros Díaz Romero y Góngora Pimentel razonaron el sentido de sus votos.

¹² **Artículo 62.** Los secretarios del despacho del Ejecutivo, el fiscal general de Justicia del Estado, el fiscal especializado en combate a la corrupción, el fiscal especializado en delitos electorales, el coordinador ejecutivo, los titulares de organismos descentralizados, fideicomisos públicos del Estado, así como los titulares de organismos autónomos, ocurrirán al Congreso del Estado para informar sobre asuntos de su competencia cuando sean requeridos por éste.

"Igualmente, el Congreso podrá hacer comparecer a cualquiera de dichos servidores públicos para que expongan sus puntos de vista sobre asuntos de importancia sustancial y de la materia de su competencia, cuando se discuta una iniciativa de ley o decreto que les concierna. ..."



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 94/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al treinta de noviembre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de las Leyes de Ingresos de treinta y ocho Municipios de Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte. En específico, la citada Comisión consideró que resultaban inconstitucionales las diversas normas que regulaban cobros por reproducción de información y multas por diversas infracciones.

Una de las normas impugnadas regulaba infracciones por realizar tocamientos obscenos en lugares públicos y que causen molestia. La norma es la siguiente:

Ley de Ingresos del Municipio de Escobedo para el ejercicio fiscal de 2020

Artículo 38. Por las faltas o infracciones que atentan contra la integridad moral del individuo y de la familia se aplicaran sanciones que van de 2 hasta 50 días de Unidades de Medida y Actualización:

	Infracción	Mín.	Máx.
I.	[...].	2	10
II.	[...]	10	20
IV.	<u>Realizar tocamientos obscenos en lugares públicos y que causen molestia</u>	20	30

Respecto a esta norma, en el Pleno determinamos, por mayoría de ocho votos,¹ declarar su invalidez al considerar que da un amplio margen de apreciación a la autoridad para determinar qué tipo de actitud obscena es acreedora a una sanción, circunstancia que genera incertidumbre en los gobernados.

¹ De las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y la suscrita. Votaron en contra, específicamente de esta norma la cual fue identificada en el engrose como el tema 1.6, la señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



La norma anterior se analizó en conjunto con muchas otras que establecían infracciones por diversas conductas relacionadas con insultos, ultrajes, ofensas, proferir palabras en lugares públicos que causaran molestias a terceros, y agresiones y faltas de respeto a la autoridad. En términos generales, la sentencia determinó que estas conductas sancionadas contenían diversas expresiones que evidenciaban un amplio margen de apreciación por parte del aplicador.

Si bien voté a favor de la propuesta, quiero precisar las razones que me llevaron a tal conclusión porque durante la sesión se llegó a decir que invalidar este tipo de normas equivalía a algo así como convalidar la violencia "contra las mujeres" (por impedir la existencia de normas que sancionaran los tocamientos obscenos en lugares públicos).

No comparto en lo absoluto ese argumento y, es más, opino exactamente al revés: que haber convalidado la norma habría podido perjudicar la dignidad de mujeres (y en general de cualquier persona) que, estando en lugares públicos con sus parejas expresándose afecto, fueran humilladas por algún tercero a quien le causaran molestia tales despliegues afectuosos, tercero que incluso podría solicitar la intervención de la autoridad administrativa para imponerles una multa por "atentar contra la integridad de la familia".

Tal situación era perfectamente posible porque la norma era sobreinclusiva: "*Realizar tocamientos obscenos en lugares públicos y que causen molestia*", ¿molestia a quién? ¿A la mujer? ¿A las parejas? ¿O a cualquier tercero en los alrededores que sintiera amenazada su integridad o la de su familia al considerar que hay expresiones de amor o de afecto que no deben ser públicas?

Si consideramos que la multa es por faltas o infracciones que atentan contra la integridad del individuo y de la familia, y se refieren a situaciones que suceden en lugares públicos, tenemos entonces que no es absolutamente cierto que la norma sancionaba sólo a quienes realizaran tocamientos no consentidos por una mujer. Tan no es cierto, que la norma ni siquiera se refiere a las mujeres. Sólo sancionaba los tocamientos que causaran molestia (sin especificar molestia a quién). Incluso si se refiriera a ellas, no debe soslayarse que las mujeres, en su libertad sexual, pueden permitirlos. No puede caerse en una *defensa* tan a ultranza de las mujeres que termine anulando su dignidad y su libertad.

Haber permitido la pervivencia de la norma impugnada habría autorizado que terceros, molestos, buscaran castigar a las parejas en parques y plazas por



hacerse "tocamientos obscenos". Imagino, por ejemplo, una pareja de jóvenes que disfrutan un domingo de descanso tras una ardua semana laboral, que pasean con gusto o porque no pueden reunirse en otro lugar, que se abrazan, y de pronto llega un tercero acompañado de alguien con autoridad para imponerles una multa. Qué situación más indigna, y además potencialmente arbitraria: ¿cómo debe ser la expresión física para ser considerada "obscena" en este cuerpo de normas administrativas?

Ése era el problema de esta norma sobreinclusiva, que no sólo podría sancionarse con ella a quien hiciera tocamientos no consentidos, sino incluso a parejas felices tan sólo por causar molestia a terceros ajenos.

Las agresiones sexuales jamás deben tolerarse, si la norma hubiera sido puntual en el sentido de castigar los tocamientos que causaran molestia a la persona que los recibiera, mi voto habría sido muy distinto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 94/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2020, página 1057.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de julio de 2021.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2020 Y SU ACUMULADA 138/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las sesiones celebradas los días veintiséis y veintisiete de octubre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Partido Sinaloense, en contra del Decreto No. 454, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", el cinco de junio de dos mil veinte, mediante el cual se modificaron diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa. Entre las disposiciones impugnadas se encontraba el artículo 18, el cual prorrogó la fecha de inicio del proceso electoral en los siguientes términos:



Antes de la reforma impugnada

"**Artículo 18.** Las elecciones ordinarias se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda.

"El Congreso del Estado convocará a elecciones dentro de la **primera quincena del mes de septiembre** del año previo al año de la elección.

"El proceso electoral ordinario se inicia con la expedición de la convocatoria y concluye con la declaratoria que el Tribunal Electoral deberá publicar cuando:

... "

Decreto impugnado de 5 de junio de 2020

"**Artículo 18.** Las elecciones ordinarias se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda.

"El Congreso del Estado convocará a elecciones dentro de la **primera quincena del mes de diciembre** del año previo al año de la elección.

"El proceso electoral ordinario se inicia con la expedición de la convocatoria y concluye con la declaratoria que el Tribunal Electoral deberá publicar cuando: ... "

Como se observa, de conformidad con el artículo 18 de la mencionada ley, en esta entidad federativa el proceso electoral inicia con la expedición de la convocatoria por parte del Congreso del Estado. Antes de la publicación del decreto impugnado, este artículo indicaba que dicha convocatoria tendría que expedirse **la primera quincena del mes de septiembre anterior al año de la elección**. Sin embargo, el referido decreto modificó este artículo para establecer que la expedición de la convocatoria ocurriría **la primera quincena del mes de diciembre anterior al año de la elección**.

Por unanimidad, quienes integramos el Tribunal Pleno consideramos que la disposición es constitucional, pues las entidades federativas gozan de libertad de configuración para modificar la fecha de inicio del proceso electoral, siempre que respeten los principios fundamentales de la Constitución Federal y que no comprometan con ello la realización de las distintas etapas del proceso electoral.

Uno de los mandatos que deben respetar las entidades federativas es que las modificaciones a la legislación electoral sean publicadas fuera del periodo al que se refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución



Federal.¹ Este precepto dispone que las leyes electorales, federales y locales, deben promulgarse y publicarse **por lo menos noventa días antes que inicie el proceso electoral** en el que vayan a aplicarse y que durante el mismo no podrán realizarse modificaciones legales fundamentales.

La disposición anterior, a la que coloquialmente se le conoce como el periodo de **veda electoral**, representa un límite temporal a las facultades legislativas en materia electoral tanto del Congreso de la Unión, como de las Legislaturas de las entidades federativas. Su objetivo es preservar el principio de **certeza electoral**, en su vertiente de que todos los actores involucrados y la propia ciudadanía conozcan con anticipación las reglas conforme a las cuales se desarrollará el proceso electoral.

La sentencia no se involucra, en el presente caso,² en determinar cuál es la fecha que sirve de base para computar la veda electoral: la estipulada en la norma previo a la reforma (*primera quince del mes de septiembre*) o a la establecida en el artículo reformado por virtud del propio decreto (*primera quincena del mes de diciembre*). **El argumento no fue planteado así en el concepto de invalidez respectivo.**

No obstante, la ejecutoria cita en la página 63 las acciones de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas,³ así como la diversa acción de inconstitucionalidad 171/2020,⁴ precedentes en los cuales se determinó que la fecha que

¹ Artículo 105. ...

"II. ...

"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrán haber modificaciones legales fundamentales."

² A diferencia, por ejemplo, de la forma en que se determinó la litis en la diversa acción de inconstitucionalidad 171/2020.

³ Acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, resuelta por el Pleno el 26 de octubre de 2017, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Aguilar Morales, respecto a reconocer la validez del artículo transitorio quinto del Decreto 286 impugnado. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

⁴ Acción de inconstitucionalidad 171/2020, resuelta por el Pleno el 7 de septiembre de 2020, 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.



debe tomarse en cuenta para analizar si hubo o no una violación a la veda electoral es **la estipulada en los artículos reformados.**

La razón de mi voto aclaratorio es que no comparto tal criterio y, además, considero innecesaria la referencia a esos precedentes, pues se compromete la decisión sobre el parámetro de control constitucional respecto de qué fecha debe tomarse en consideración para el cómputo de la veda electoral, lo cual, desde mi perspectiva, debe hacerse en un caso que amerite su estudio. En este caso, no lo era.

En mi opinión, era suficiente responder el concepto de invalidez en el sentido de que el Congreso de Sinaloa cuenta con libertad de configuración para modificar la fecha en que se convoca a elecciones e inicia el proceso electoral, aunado a que la fecha establecida para ello, en este caso, guarda congruencia con las disposiciones que rigen el proceso electoral.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 135/2020 y su acumulada 138/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 902, con número de registro digital: 29780.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de julio de 2021.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2020 Y SU ACUMULADA 138/2020.

En sesión celebrada el veintisiete de octubre de dos mil veinte, 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 Decreto No. 454, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial "*El Estado de Sinaloa*" el cinco de junio de este año.

Entre otras cuestiones, este Alto Tribunal **declaró la invalidez** del artículo 79, párrafo segundo, en sus porciones normativas "*Dentro los últimos siete días del*



mes de octubre del año anterior a la elección" y "al concluir dicho término", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa,¹ por vulnerar el principio de certeza en materia electoral.

En concreto, el Tribunal Pleno determinó que estas porciones normativas son contrarias al principio de certeza electoral, debido a que ordenan la realización de actos propios del proceso electoral, incluso antes de su inicio formal y material. Lo anterior porque la norma impugnada dispone que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, en el mes de octubre del año previo a la elección, debe acordar los plazos en que serán realizados los actos relativos al registro de candidaturas independientes y otorgar la posibilidad de publicar la convocatoria correspondiente, lo cual, a juicio del Pleno, no guarda congruencia con la fecha de inicio del proceso electoral.

En este sentido, en la sentencia se estimó que estas porciones normativas son inconstitucionales debido a que no permiten que los participantes del proceso electoral conozcan con claridad, seguridad y de forma previa las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.

Ahora bien, como lo manifesté en la sesión plenaria, **no estoy de acuerdo con declarar la invalidez** de las porciones señaladas del artículo 79, párrafo segundo, de la Ley Electoral Local, pues contrario a lo sostenido por el partido demandante y por el Tribunal Pleno, considero que esta norma **no vulnera la certeza electoral** y, más bien, permite que todos los participantes en la contienda electoral –sobre todo quienes pretendan aspirar a una candidatura independiente– tengan seguridad jurídica antes de comenzar el proceso electoral de los requisitos y documentación que serán exigibles para postularse en la vía de candidaturas independientes, así como los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, para la presentación de

¹ **Artículo 79.** El Consejo General emitirá y dará amplia difusión en la convocatoria que declara iniciado el proceso de registro de las y los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes, señalando los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, para la presentación de las solicitudes de registro, y para la emisión de la resolución sobre la procedencia, o improcedencia en su caso, del otorgamiento de las candidaturas, así como los topes de gastos que pueden erogarse y los formatos para ello.

"Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección, el Consejo General del Instituto acordará los plazos en los que deberán desahogarse los procedimientos a que se refiere este artículo, y podrá al concluir dicho término publicar la convocatoria correspondiente."



solicitudes de registro y para que se emita la resolución sobre la procedencia de estas candidaturas, entre otros temas de relevancia.

En la sentencia se refiere correctamente que este Alto Tribunal ha sostenido que el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.² Sin embargo, al momento de analizar si se cumple o no con este principio rector, la mayoría consideró que la disposición impugnada no guarda congruencia con la fecha de inicio del proceso electoral y que permite que se lleven a cabo actos propios del proceso electoral aun antes de comenzar.

Por el contrario, desde mi punto de vista, **la norma no sólo es acorde al principio de certeza electoral, sino que es una fórmula que permite fortalecer este principio rector** y posibilitar que las personas que pretenden aspirar a una candidatura independiente –que por la naturaleza de esta figura cuentan con menos experiencia, recursos e infraestructura para competir en elecciones frente a los partidos políticos– así como el resto de la población, conozcan con claridad las reglas de la contienda electoral, incluso antes de que comience el proceso formalmente.

Esta norma, desde mi perspectiva, no implica que se generen actos electorales fuera de un proceso electivo –lo que sí sería inconstitucional–, sino simplemente permite que los aspirantes a una candidatura independiente puedan contender en condiciones de equidad frente a los partidos políticos y conocer previamente las reglas del juego democrático.

Vista así, la norma impugnada no rompe con el principio de certeza, pues no se debe soslayar que las candidaturas independientes cuentan con una serie de reglas y requisitos distintos a los exigibles a los partidos políticos que deberán cumplir en plazos breves dentro del proceso electoral, de ahí que establecer esos requisitos antes del comienzo del proceso –en este caso específico– da total certeza y maximiza el derecho de participación política de la ciudadanía.

² Así se ha pronunciado este Alto Tribunal en la tesis jurisprudencial de rubro: "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.". Registro digital: 176707. Jurisprudencia, 9a. Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 111. P./J. 144/2005.



Aunado a lo anterior, de acuerdo con el artículo 80 de la Ley Electoral local³ –que no fue impugnado– las personas que pretendan postularse como candidatos independientes tienen que cumplir con diversas reglas, entre ellas, presentar una manifestación de intención de participar en esa vía, presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en asociación civil, acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

Una vez reunidos esos requisitos, el candidato o candidata independiente deberá esperar a que el Consejo General del Instituto Electoral Local resuelva la procedencia de su candidatura independiente y, en caso de lograrlo, conforme al artículo 81 de la Ley Electoral Local,⁴ deberá comenzar a realizar actos para recabar el porcentaje de apoyo ciudadano.

Como se puede apreciar, a diferencia de las personas que son postuladas a través de un partido político, las candidaturas independientes tienen que cumplir diversos requisitos adicionales, de manera que **la norma impugnada me parece constitucional y apta para permitir a quienes quieran participar en la vía independiente ponderar si podrán o no reunir esos requisitos.** Ade-

³ **Artículo 80.** Las y los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán hacerlo del conocimiento del órgano correspondiente del Instituto, dependiendo del cargo al que aspiren, por escrito y en el formato que el Consejo General determine.

"En todo caso, la manifestación de la intención se realizará a partir del día siguiente al en que se emita la convocatoria y hasta el día previo al en que dé inicio el periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, conforme a las siguientes reglas:

"... Con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Consejo General establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

"... "

⁴ **Artículo 81.** A partir del día siguiente de la fecha en que obtengan la calidad de aspirantes, éstos podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios diversos a la radio y la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña.

"Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano en los procesos en que se elijan al gobernador, a las y los diputados integrantes del Congreso y a los integrantes de los Ayuntamientos, se sujetarán a los siguientes plazos, según corresponda:

"... "



más, esta norma no implicaría que se realicen actos electorales fuera de proceso electivo, sino sólo conocer previamente cuáles son los requisitos que se exigirán y los plazos con que contarán.

Por tanto, en virtud de las consideraciones anteriores, **estoy en contra** de declarar la invalidez del artículo 79, párrafo segundo, en sus porciones normativas "*Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección*" y "*al concluir dicho término*", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, pues insisto, esta norma no rompe con el principio de certeza electoral y, más bien, se trata de **una fórmula válida** para que las personas en general y, sobre todo quienes aspiren a ser candidatos independientes, puedan conocer antes del comienzo del proceso electoral, las reglas a las que deberán sujetarse.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 135/2020 y su acumulada 138/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 902, con número de registro digital: 29780.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de julio de 2021.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2020 Y SU ACUMULADA 138/2020.

I. Antecedentes

En sesión pública ordinaria celebrada el veintisiete de octubre de dos mil veinte,¹ el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, de manera definitiva, la acción de inconstitucionalidad 135/2020 y su acumulada 138/2020, promovidas por el Partido Sinaloense en contra de diversas disposiciones contenidas en el Decreto 454, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el cinco de junio de dos mil veinte.

¹ Continuación de la sesión de veintiséis de octubre de dos mil veinte.



II. Consideraciones del proyecto

Con motivo del Tema 1, se analizó la constitucionalidad del artículo 18, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, el cual aplazó el periodo de inicio del proceso electoral, de la primera quincena de septiembre a la primera quincena de diciembre.

Al respecto, el Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que la Legislatura Local cuenta con libertad configuradora para elegir cualquier fecha para el inicio del proceso electoral, siempre que exista congruencia entre el momento de inicio y el resto de las disposiciones que rigen el proceso electoral.

III. Razones del voto aclaratorio

El presente voto aclaratorio busca únicamente reiterar el criterio que he sostenido en diversos precedentes respecto al cómputo que debe realizarse para estimar si se actualiza o no un supuesto de veda legislativa en materia electoral.

En relación con dicho tema, conforme al criterio minoritario que comparto, la fecha que debe ser tomada en cuenta para el cómputo y determinación de violación a la veda legislativa de noventa días prevista en el artículo 105, base II, párrafo cuarto, de la Constitución General, corresponde a aquella fecha anterior a la reformada.

Esto es, la veda debe calcularse tomando en consideración la fecha originalmente prevista para el proceso electoral respectivo, mas no la fecha diferida.

No obstante tal consideración, compartí el sentido del asunto en el referido tema, atendiendo a que aun con el criterio que sostengo, no se vulneraría en el caso el periodo de veda legislativa, dado que aún no había sido emitida la convocatoria respectiva que trazara el inicio del proceso electoral.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 135/2020 y su acumulada 138/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 902, con número de registro digital: 29780.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de julio de 2021.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 108/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 108/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de las fracciones V y VI del artículo 70 bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán,¹ que establecían los requisitos para ser autoridad auxiliar del Ayuntamiento consistentes en *no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves y no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos*, respectivamente.

Si bien coincido con el sentido de la resolución, no comparto la metodología ni las consideraciones que le dieron sustento.

En principio, no comparto el parámetro de regularidad constitucional a la luz del cual el Tribunal Pleno analizó las normas impugnadas, pues a mi juicio no debieron examinarse a partir del derecho a ser votado establecido en el artículo 35, fracción II, constitucional, sino a partir del derecho de acceder en condiciones de igualdad, a las funciones públicas, previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General. Dicho parámetro determina el nivel de escrutinio para analizar los requisitos contenidos en la norma impugnada, el cual consiste en un test de razonabilidad simple, salvo que establezcan una distinción basada en una categoría sospechosa, supuesto en el cual debe realizarse un test de escrutinio estricto.

Dicha divergencia permea en el análisis de cada una de las fracciones del artículo impugnado, lo que conduce a apartarme también de las consideraciones que sustentan el estudio de dichas porciones normativas.

En función de lo anterior, desarrollaré cada uno de estos temas por separado.

¹ **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 público, y ..."



I. Parámetro de regularidad constitucional.

En el inciso A) del apartado VII de la sentencia, se construye el parámetro de regularidad constitucional a partir del **derecho a ser votado** previsto en el artículo 35, fracción II, constitucional,² y de los precedentes de este Tribunal Pleno sobre los requisitos de elegibilidad para **cargos de elección popular previstos en la Constitución General**.

Como adelanté, no comparto el parámetro de regularidad constitucional ya que, a mi juicio, dicho estudio debe realizarse a partir del **derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos**, previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General.³

Si bien el fallo identifica que **las autoridades auxiliares previstas en la norma impugnada no se encuentran contempladas dentro de los cargos de elección popular previstos constitucionalmente**, la única consecuencia que se atribuye a este aspecto es para efectos de señalar que el precepto establece *requisitos agregables*, atendiendo a la tipología desarrollada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 36/2011.⁴

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: ...

"II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; ..."

³ "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: ...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; ..."

⁴ Resuelta el veinte de febrero de dos mil doce, por mayoría de diez votos por declarar la invalidez del párrafo tercero, del artículo 7, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, el cual establecía que los ciudadanos que pretendieran ser candidatos a cargos de elección popular, previo al registro de su candidatura, podrían someterse y aprobar en su caso las pruebas de confianza que resultaran idóneas, pruebas que serían aplicadas por el Centro Estatal de Control de Confianza Certificada, respecto de esta parte final existió unanimidad de once votos. En dicho asunto, el Pleno determinó que la acreditación de controles o pruebas de confianza para el registro de candidaturas era inconstitucional porque pretendían medir el estado físico y mental de los ciudadanos, lo cual no formaba parte de los requisitos que la ley exige para acceder a los cargos de elección popular. En términos de dicho precedente, existen tres tipos diferentes de requisitos para el acceso a cargos públicos de elección popular, son los siguientes:

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.



Desde mi punto de vista, el hecho de que las autoridades auxiliares establecidas en la norma impugnada no se encuentren dentro de los cargos de elección popular previstos constitucionalmente amerita un tratamiento distinto.

Para sustentar lo anterior, es necesario señalar que al resolver la acción de inconstitucionalidad 74/2008,⁵ el Pleno estableció que el derecho a ser votado y el derecho a ser designado para cualquier empleo o comisión públicos, distintos a los cargos de elección popular, se refieren a dos prerrogativas diferentes.

Conforme a dicho precedente, *el **derecho a ser votado***, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución General, *"es el denominado sufragio pasivo e implica el derecho a participar en los asuntos públicos, siendo elegido a través de un procedimiento de elección popular para ocupar un cargo público, lo cual tiene su fundamento en el carácter democrático del Estado, constituyendo un elemento básico de todo el sistema constitucional y una de las manifestaciones palpables del ejercicio de la soberanía popular."*

En cambio, el ***derecho a acceder a los cargos públicos***, previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General *"es un derecho de participación que, si bien, es ajeno a la materia electoral, resulta concomitante al sistema democrático, en tanto prevé que los mexicanos que tengan el carácter de ciudadanos de la República puedan acceder a la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cubran las calidades que exijan las leyes."*

El Pleno también ha determinado que toda vez que el ejercicio del derecho a obtener un cargo de elección popular se encuentra estrechamente relacionado con la renovación de los poderes públicos, debe interpretarse conforme a las bases

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.

Asimismo, determinó que si bien los dos últimos se encontraban en la esfera de libre configuración del legislador local debían reunir ciertas condiciones de validez, a saber: a) ajustarse a la Constitución Federal; b) guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen; y c) ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos y de derechos civiles y políticos de los que México sea Parte.

⁵ Resuelta por mayoría de ocho votos en sesión de Pleno de doce de enero de dos mil diez, bajo la ponencia del Ministro encargado del engrose Sergio A. Valls Hernández.



en materia electoral previstas en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución General.⁶

Por tanto, es posible señalar que el *derecho a ser votado* como manifestación del ejercicio de la soberanía popular –que se ejerce a través de los poderes públicos previstos constitucionalmente– está vinculado con la renovación de los cargos de elección popular previstos en la Constitución General, a saber: los titulares del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo (en ambos tanto federales como locales), así como los integrantes de los Ayuntamientos (presidente municipal, regidores y síndicos).

De tal manera, el derecho en cuestión no puede ser el parámetro de regularidad constitucional adecuado para analizar los requisitos previstos para cargos que no se encuentran contemplados dentro de los cargos de elección popular por la Constitución General.

Cabe destacar que este Alto Tribunal se ha pronunciado específicamente respecto de los procesos previstos en la normativa local que establecen la elección popular de autoridades auxiliares de los Ayuntamientos, a efecto de determinar si la normativa relativa correspondía a la naturaleza electoral.⁷ Al respecto,

⁶ Dicho criterio se sostuvo en el amparo en revisión 743/2005, promovido por Jorge Castañeda Gutman, resuelto por el Tribunal Pleno en sesiones de ocho y dieciséis de agosto de dos mil cinco. Al analizar si procedía el juicio de amparo indirecto en contra de la omisión legislativa de prever en la posibilidad de candidaturas independientes en la normativa electoral, señaló que: "... *este Tribunal Pleno, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, ha determinado que cuando (sic) el ejercicio de las garantías y prerrogativas que consagra la Constitución Federal, entre ellas, el artículo 35, fracción II, constitucional, ello necesariamente se relaciona con el sistema constitucional electoral, por lo que tal ejercicio se encuentra vinculado con las bases que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral*, por encontrarse estrechamente vinculados con la renovación de los Poderes y entes públicos y, por tanto, su examen debe hacerse en relación con los artículos 41 y 116, fracción IV, constitucionales, que regulan esos aspectos." Al respecto, dicho asunto se refiere a la acción de inconstitucionalidad 26/2003, resuelta el diez de febrero de dos mil cuatro, en la que el Tribunal Pleno señaló, en el mismo sentido, que: "... *cuando el ejercicio de las garantías individuales se hace con el fin de obtener un cargo de elección popular, esas garantías deben interpretarse conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se regulan todos aquellos aspectos relativos a la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.*"

⁷ En la acción de inconstitucionalidad 3/2005, resuelta el diecisiete de marzo de dos mil cinco, por el Tribunal Pleno. De dicho asunto derivó la tesis P. XVI/2005, cuyo contenido es el siguiente: "NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR



el Pleno señaló que sólo los poderes públicos previstos constitucionalmente se rigen por los principios en materia electoral que prevé la Constitución General, por lo que, si bien es posible establecer la elección de funcionarios distintos a los previstos constitucionalmente, ello no le confiere el carácter electoral.

De dicho precedente se infiere que en la medida en que las elecciones para cargos públicos distintos a los de elección popular previstos constitucionalmente no están relacionados con la renovación de los poderes públicos, tampoco están vinculados al derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución General, por lo que –como se mencionó– éste no constituye un parámetro de regularidad constitucional adecuado para analizar los requisitos previstos para ese tipo de cargos.

En ese sentido, toda vez que la norma impugnada establece requisitos para acceder a cargos públicos que, aunque son elegidos mediante el voto de la comunidad, **no constituyen los cargos de elección popular previstos constitucionalmente**, su análisis debe hacerse a la luz del **derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos**, el cual se encuentra previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución

ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 25/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, con el rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.', sostuvo que las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos. Ahora bien, de los artículos 41, primer y segundo párrafos, 115, fracciones I y VIII, 116, fracción IV, inciso a), y 122, apartado C, bases primera y segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que ésta prevé principios para la elección de determinados servidores públicos, a saber: los titulares del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo (en ambos tanto federales como locales), así como los integrantes de los Ayuntamientos (presidente municipal, regidores y síndicos), lo que implica que a otros niveles puede preverse legalmente la elección de ciertos funcionarios, pero los procesos no se regirán por dichos principios, por lo que si una ley establece que la designación de un servidor público diverso a los señalados debe hacerse mediante elecciones, ello no le confiere el carácter de electoral, porque para tener tal calidad es necesario que regule aspectos relativos a los procesos electorales, que son los previstos por la Constitución Federal." [Novena Época, registro digital: 178415, Pleno, tesis aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, mayo de 2005, materia constitucional, tesis P. XVI/2005, página 905.]



General⁸ y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁹

Sobre esta prerrogativa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que no se trata de un derecho a acceder a un cargo público, sino que se trata de que sea en condiciones de igualdad,¹⁰ lo cual implica que: **i)** los criterios para el acceso a ellos sean "razonables y proporcionales", y **ii)** que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de ese derecho.

Lo anterior determina el nivel de escrutinio que, por regla general, resulta aplicable para determinar si un requisito para acceder a un cargo público es constitucional, el cual consiste en un **test de razonabilidad simple**, por lo que sólo se debe evaluar si: **i)** el requisito persigue un fin legítimo; y, **ii)** si es adecuado para alcanzar el fin buscado.¹¹

⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: ...

"**VI.** Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; ..."

⁹ **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 la 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."

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C, No. 182, párrafo 206. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C, No. 197, párrafo 138. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C, No. 227, párrafo 135. *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, párrafo 194. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C, No. 302, párrafo 206.

¹¹ Al respecto véase mi posicionamiento al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte por mayoría de diez votos, al analizar el requisito para acceder a ciertos cargos de designación consistente en no estar suspendido, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme, previsto en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, los integrantes del Pleno consideramos que **debía efectuarse un test de razonabilidad**



Excepcionalmente, no se deberá utilizar un test de razonabilidad cuando el requisito haga una distinción basada en una categoría sospechosa, tal como lo he sostenido en diversos precedentes.¹²

II. Requisito de no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves.

En el inciso B) del apartado VII de la sentencia, el Pleno declaró la invalidez del artículo 70 bis, fracción V, de la Ley para el Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán,¹³ que establece el requisito consistente en *no haber sido sentenciado por la comisión de delitos graves*, por considerar que dicha exigencia no supera un análisis de proporcionalidad ordinario,¹⁴ pues a pesar de perseguir una finalidad legítima, la medida no es idónea al resultar sobre-inclusiva y al constituir una restricción injustificada que no guarda estrecha relación con el cargo a desempeñar.

Si bien coincido con la mayoría en que el precepto es inconstitucional, no comparto la metodología del estudio, ya que el requisito previsto en dicha norma realiza una distinción con base en una categoría sospechosa, lo que exigía realizar un test de escrutinio estricto.

Como mencioné en el apartado anterior, el parámetro de regularidad constitucional para analizar la norma impugnada es el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad —en tanto prevé requisitos para el acceso a cargos públicos que no son los de elección popular previstos constitucionalmente—, lo que exige realizar un test de razonabilidad; sin embargo, si el requisito en cuestión incide en una categoría sospechosa deberá realizarse un test de escrutinio estricto.

Pues bien, el requisito consistente en "*no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves*" incide en una categoría sospechosa: "tener antecedentes penales".

simple por no incidir en una categoría sospechosa y por no estar relacionado con un cargo de elección popular previsto en la Constitución General.

¹² Al respecto, cabe resaltar que en la discusión de las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018 y 86/2018, y 50/2019, sostuve que las personas con antecedentes penales estaban protegidas por el 1o. constitucional, por lo que exigir no tenerlos para acceder a un cargo público debía ser analizado bajo un test de escrutinio estricto.

¹³ **Artículo 70 bis.** Para ser autoridad auxiliar se requiere: ...

"V. No haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves; ..."

¹⁴ Así lo denomina el engrose, pero materialmente se refiere a un **test de razonabilidad simple**.



Como lo he desarrollado en diversos votos –por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 131/2017 y acumuladas,¹⁵ 107/2016,¹⁶ 85/2018 y 86/2018¹⁷–, las personas con antecedentes penales son un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación y sistemáticamente desaventajado en nuestra sociedad. 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 política de la comunidad de manera injustificada, robusteciendo el estigma social en su contra, reduciendo su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad y marginando 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.¹⁸

Ahora bien, en la Suprema Corte hemos sostenido reiteradamente que cuando una distinción se apoya en una "categoría sospechosa" debe realizarse un test estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.¹⁹

Con base en lo anterior, el artículo 70 bis, fracción V, de la Ley para el Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, debió examinarse bajo un test de escrutinio estricto, por lo que era necesario evaluar si la medida contenida en dicho precepto: **i)** persigue una finalidad constitucional imperiosa, no solamente constitucionalmente válida; **ii)** está estrechamente vinculada con dicha finalidad y no sólo potencialmente conectada con tales objetivos; **iii)** es la menos restrictiva para conseguir dicha finalidad.²⁰

¹⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

¹⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

¹⁷ Ambas resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

¹⁸ **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 "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)". [Novena Época, registro digital: 169877, 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].

²⁰ Al respecto véase la tesis jurisprudencial 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.". [Décima Época, registro digital: 2010595, Primera Sala, jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, materia constitucional, tesis 1a./J. 87/2015 (10a.), página 109].



En el caso se advierte que **la medida sí persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa**, pues del informe rendido por el Congreso Local se observa que las modificaciones al precepto impugnado se implementaron como parte de las políticas de combate a la corrupción y con la finalidad de dotar a la ciudadanía de servidores públicos que puedan dirigirse bajo los principios de honestidad, seguridad, confianza y servicio. De ello se desprende que la finalidad de la porción normativa consiste en asegurar la honradez de las personas que pretenden ocupar cargos públicos, finalidad que se considera de especial relevancia de conformidad con el artículo 109, fracción III, primer párrafo, constitucional.²¹

No obstante, **la medida analizada no está estrechamente vinculada a la finalidad descrita** al resultar sobre-inclusiva. Lo anterior, porque al referirse de manera genérica a "*delitos graves*", la norma remite a un amplio catálogo de delitos sin distinguir si estos se cometieron de manera dolosa o culposa y sin prever una temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a ocupar el cargo en cuestión. De tal forma, el requisito excluye de la posibilidad de ser elegidas para el cargo de autoridad auxiliar a personas que, si bien en el pasado pudieron haber cometido uno de los delitos considerados como graves en el amplio catálogo previsto en la legislación penal local,²² son aptas para desempeñar tales cargos.

²¹ CPEUM. "**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ...

"**III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.** Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. ..."

²² Código Penal del Estado de Yucatán.

"**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



En efecto, la amplitud del requisito consistente en "*no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves*" impide establecer una conexión con la finalidad consistente en asegurar la honradez de los servidores públicos, sobre todo si se considera que el que una persona tenga antecedentes penales no refleja nada concluyente sobre la calidad de la persona para desempeñar el cargo y, una vez cumplida su pena, tiene el derecho constitucional a reinsertarse en la sociedad.²³

Por tanto, toda vez que el requisito en cuestión no está vinculado a la finalidad pretendida, se vulnera injustificadamente el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, por lo que, aunque no comparto la metodología de análisis, coincido con la declaración de invalidez del artículo 70 bis, fracción V, de la Ley para el Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

III. Requisito de no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos.

En el inciso C), del apartado VII, de la sentencia, el Pleno declaró la invalidez del artículo 70 bis, fracción VI, de la Ley para el Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán,²⁴ al concluir que los requisitos consistentes en *no haber*

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. ..."

²³ Al respecto véase el voto particular que formulé en la acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas, en la que se analizó una norma que establecía que para ser elegible a gobernador, diputado o integrante de un Ayuntamiento se debería presentar escrito de protesta de no contar con antecedentes penales. El Pleno reconoció la validez del precepto al estimar que la Constitución Local establecía como requisito para tales cargos no haber sido condenado a pena mayor de un año de prisión en los últimos diez años por delito intencional, por lo que el requisito establecido en la norma impugnada era congruente con la Constitución Local, de manera que existía una justificación razonable.

²⁴ **"Artículo 70 bis.** Para ser autoridad auxiliar se requiere: ...

"VI. No haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos, y ..."



sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos no son razonables e inciden injustificadamente en el derecho a ser votado.

A través de lo que se denominó un *análisis de escrutinio ordinario de proporcionalidad* –que materialmente se trata de un test de razonabilidad simple²⁵– la resolución concluye que, aunque ambos requisitos persiguen un *fin legítimo* consistente en asegurar la adecuada prestación del servicio público, lo cierto es que no son medidas idóneas.

En primer lugar, el fallo estima que el requisito consistente en "*no haber sido sancionado por actos de corrupción*" resulta sobre-inclusivo al no distinguir si se refiere a una sanción administrativa o la imposición de una pena, no determinar si una vez transcurrido el tiempo de sanción se puede acceder al cargo y no distinguir la gravedad mayor o menor de las sanciones penales o administrativas, lo cual no brinda certeza ni guarda relación con el cargo a desempeñar.

En segundo lugar, se considera que el requisito consistente en no haber sido "*inhabilitado para ocupar cargos públicos*" es demasiado amplio, al no circunscribirse a determinadas características de temporalidad, gravedad, forma de comisión y no guardar estricta conexión con el cargo, por lo que no tiene una relación directa con la finalidad a cumplir.

Si bien coincido con el sentido de la sentencia, no comparto la metodología de análisis y, consecuentemente, las consideraciones en que se sustenta la declaratoria de invalidez.

Por lo que se refiere a la metodología, como lo mencioné previamente, en la medida en que la norma impugnada prevé requisitos de acceso a cargos públicos distintos a los de elección popular previstos en la Constitución General, su estudio debe hacerse a partir del derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

A diferencia de la sentencia emitida por el Tribunal Pleno, considero que este parámetro de regularidad constitucional es el que determina que el nivel de escrutinio para analizar la norma impugnada sea a través de un test de razonabilidad simple, salvo que se establezca una distinción con base en una categoría sospechosa.

²⁵ Se analiza si la finalidad es legítima y si la medida es idónea o adecuada para conseguir el fin.



Partiendo de lo anterior, llego a la conclusión de invalidez a través de un camino argumentativo sutilmente distinto que lleva a separarme de las consideraciones expresadas por el fallo.

En primer lugar, difiero de la interpretación de la porción normativa "*no haber sido sancionado por actos de corrupción*", respecto de la cual, el Tribunal Pleno estimó que es sobre-inclusiva porque no distingue si se refiere a una sanción administrativa o la imposición de una pena.

No comparto tal consideración, pues desde mi perspectiva, una interpretación textual y sistemática del artículo 70 bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, permite señalar que dicha porción normativa se refiere exclusivamente a las sanciones de carácter administrativo. El contenido íntegro de dicho precepto es el siguiente:

"**Artículo 70 bis.** Para ser autoridad auxiliar se requiere:

"I. Ser mayor de edad;

"II. Saber leer y escribir;

"III. Ser vecino de la comisaría o manzana del Municipio;

"IV. No ser propietario de expendio de bebidas alcohólicas, ni tener intereses en esa clase de negocios;

"**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**

"VII. No desempeñar actividades comerciales o laborales que impidan el correcto desempeño del encargo."

Como se advierte, la terminología que se utiliza en cada fracción es diferente, pues la fracción V prevé que es necesario no haber sido *sentenciado* por la comisión de *delitos* calificados como *graves*, mientras que la fracción VI establece el requisito consistente en no haber sido *sancionado* por actos de corrupción o *inhabilitado* para ocupar cargos públicos, ambos referentes a términos propios del ámbito relativo a las responsabilidades administrativas. Además, la



lectura sistemática de cada fracción conduce a señalar que de haberse querido incluir el requisito consistente en no haber sido condenado por delitos relacionados con actos de corrupción, esto se hubiera contemplado en la fracción relacionada con antecedentes penales y no en una diversa.

De tal forma, considero que de la interpretación de la norma se advierte que el requisito consistente en *no haber sido sancionado por actos de corrupción* se refiere exclusivamente a sanciones impuestas dentro de un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Precisado lo anterior, estimo que los requisitos consistentes en "*no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos*" no constituyen alguna de las categorías sospechosas protegidas por el 1o. constitucional, pues a diferencia de quienes cuentan con antecedentes penales, las personas sancionadas administrativamente no tienen una historia de discriminación en su contra y no se constituyen como un grupo especialmente vulnerable.

Por lo anterior, la norma debe analizarse bajo un test de razonabilidad, por lo que debe determinarse: **i)** si el requisito tiene una finalidad legítima, y **ii)** si la medida es adecuada para cumplir con ese fin.

Los dos requisitos previstos en la norma impugnada **persiguen una finalidad legítima** en tanto tienden a asegurar la honradez de las personas que ocupan los cargos públicos, pues como se mencionó, las modificaciones respectivas se implementaron *como parte de las políticas de combate a la corrupción y con la finalidad de dotar a la ciudadanía de servidores públicos que puedan dirigirse bajo los principios de honestidad, seguridad, confianza y servicio.*

Sin embargo, considero que ambos requisitos **son inadecuados para lograr su fin**. En cuanto al requisito consistente en "*no haber sido sancionado por actos de corrupción*", la medida resulta inadecuada porque al no tener temporalidad es sobre-inclusiva, pues excluye de la posibilidad de ser autoridades auxiliares a personas que cometieron un acto de esa naturaleza, pero que ya cumplieron la sanción correspondiente, por lo que no se justificaría la imposibilidad para ejercer un cargo público.

Por otro lado, en cuanto al requisito consistente en no haber sido "*inhabilitado para ocupar cargos públicos*" la medida también resulta sobre-inclusiva, pues de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una persona puede ser inhabilitada o destituida por cometer faltas graves o no gra-



ves,²⁶ además, al igual que ocurre en el supuesto anterior, la medida tampoco tiene temporalidad alguna. De tal manera, el requisito excluye a muchas personas que podrían ser aptas para desempeñar el cargo, por lo que frustra la finalidad al hacer que el universo de candidatos idóneos se reduzca notablemente.

Al no superar un test de razonabilidad simple, los requisitos contenidos en el artículo 70 bis, fracción VI, de la Ley para el Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, consistentes en "*no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos*" vulneran el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

Por las razones expuestas, aunque coincido con la mayoría en que el artículo 70 bis, fracciones V y VI, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán es inconstitucional, respetuosamente, me aparto de la metodología y de las consideraciones que llevaron a esa conclusión.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 108/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1512, con número de registro digital: 29873.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:04 horas.

²⁶ **Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

"**Artículo 75.** En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del tribunal, la Secretaría o los órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

"I. Amonestación pública o privada;

"II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;

"III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, y

"IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. ..."

"**Artículo 78.** Las sanciones administrativas que imponga el tribunal a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

"I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;

"II. Destitución del empleo, cargo o comisión;

"III. Sanción económica, y

"IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. ..."



VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN 33/2020-CA, DERIVADO DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 29/2020.

En sesión pública celebrada el seis de abril de dos mil veintiuno el Tribunal Pleno resolvió el recurso de reclamación 33/2020-CA interpuesto por el Municipio de Cotaxtla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del acuerdo de veinticuatro de febrero de dos mil veinte, mediante el cual, el Ministro instructor en la controversia constitucional 29/2020 desechó de plano la demanda.

En la demanda de controversia constitucional, el Municipio había impugnado la omisión de pago de recursos federales por parte del Poder Ejecutivo Estatal,¹ así como el oficio No. 351-A-EOS-2091-2019 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de trece de diciembre de dos mil diecinueve, por medio del cual –según adujo– dicha dependencia *le negó su petición de afectar las aportaciones y participaciones federales que le corresponden a la entidad federativa, a efecto de pagarle directamente al Municipio los recursos cuyo pago había sido omitido.*²

No obstante, el Ministro instructor de la controversia constitucional desechó de plano la demanda conforme al artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General, al considerar, en esencia que, el Municipio carecía de interés legítimo para impugnar aspectos relativos al pago de recursos, pues la litis planteada involucra cuestiones de legalidad que no son susceptibles de ser estudiadas mediante controversia constitucional. Lo anterior conforme al precedente recurso de reclamación 150/2019-CA.³

En contra de dicho acuerdo el Municipio interpuso el recurso de reclamación 33/2020-CA, cuya sentencia divide en dos apartados el estudio del acuerdo de desechamiento, en atención a los actos impugnados en la demanda.

¹ Específicamente, del remanente de bursatilización por el periodo de febrero a julio del año dos mil dieciséis; el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos por los meses de noviembre y diciembre de dos mil quince, enero, febrero, abril, mayo, junio, agosto y septiembre de dos mil dieciséis; así como los respectivos intereses.

² Página tres de la demanda de controversia constitucional.

³ Recurso de reclamación 150/2019-CA derivado de la controversia constitucional 279/2019, resuelto por el Tribunal Pleno el tres de diciembre de dos mil diecinueve.



En el primer apartado, relativo a la omisión de pago de los recursos por parte del Poder Ejecutivo Estatal, se confirmó el desechamiento al actualizarse la causa de improcedencia de cosa juzgada, en términos del artículo 19, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia.⁴ En el segundo apartado, relativo al oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por mayoría de seis votos se aprobó revocar el acuerdo recurrido a efecto de que se admita la demanda sólo respecto al referido oficio impugnado.

Suscribimos este voto de minoría para desarrollar las razones por las cuales votamos en contra de revocar el desechamiento de la demanda respecto del oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En esencia, consideramos que dicha impugnación involucra un aspecto de legalidad, para el cual no es procedente la controversia constitucional, por lo que es notorio y manifiesto que el Municipio carece de interés legítimo.

Criterio mayoritario.

La sentencia determina que es incorrecto el acuerdo que desechó la demanda respecto del impugnado oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues *para saber si existe un principio de afectación al Municipio actor es necesario hacer un estudio más complejo que no es propio de un acuerdo de mero trámite*. Además, sostiene que dicho tema no se abordó en el precedente recurso de reclamación 150/2019-CA,⁵ en el que se basó el acuerdo recurrido para desechar de plano la demanda, por lo que no quedó probada la improcedencia.

Destaca que el Municipio actor acudió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a solicitar la afectación de las participaciones federales al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el pago directo al Municipio de los recursos cuya entrega había sido omitida; sin embargo, su petición le fue negada mediante

⁴ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"**IV.** Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁵ Resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve.



el oficio impugnado, lo que constituye una potencial afectación al Municipio actor que no puede ventilarse en un auto de mero trámite.

Por tanto, aduce que el acuerdo de desechamiento, al afirmar que la litis versaba sólo en cuestiones de legalidad relacionadas con la retención de ministraciones, la generación de intereses y la vigilancia de su ministración, omitió apreciar la correcta naturaleza de la totalidad de los actos impugnados, lo cual era necesario para determinar si efectivamente el actor contaba o no con interés legítimo. Entonces, concluye que, toda vez que también se combate la apreciación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre los recursos de Bursatilización y el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, lo que se deberá analizar es la naturaleza de dichos recursos y si son o no participaciones federales que integran la hacienda municipal, en términos del artículo 115 constitucional.

Razones de disenso

Respetuosamente, no compartimos las razones ni la decisión de revocar el acuerdo de desechamiento respecto del oficio No. 351-A-EOS-2091-2019, mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público negó al Municipio actor pagarle directamente los recursos del "Remanente de Bursatilización" y "Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos". En nuestra opinión, la impugnación de dicho oficio involucra una violación indirecta a la Constitución, respecto de la cual es improcedente la controversia constitucional, lo que se advierte de la sola lectura de la demanda, por lo que es notorio y manifiesto que el Municipio actor carece de interés legítimo.

Para ello, en primer lugar, exponemos las razones por las que consideramos que se actualiza la falta de interés legítimo como causa notoria y manifiesta de improcedencia; en segundo lugar, explicamos por qué consideramos aplicable por analogía el criterio sostenido en el recurso de reclamación 150/2019-CA; y en tercer lugar, destacamos la relevancia de un asunto de esta naturaleza en el fortalecimiento del carácter de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A) Improcedencia manifiesta e indudable

El concepto de interés legítimo como requisito de procedencia de la controversia constitucional se ha ido desarrollando a través de la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte. En esencia, requiere que exista, cuando menos, un principio de agravio, el cual puede derivar de la invasión competencial de los



órganos legitimados, o bien, de la afectación de cualquier ámbito perteneciente a su esfera protegida constitucionalmente.⁶ Esa amplitud del interés legítimo hace procedente este medio de control para impugnar violaciones directas a la Constitución General, mas no meras cuestiones de legalidad.⁷

⁶ Sirve de apoyo la tesis aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.), de rubro y texto: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL. De acuerdo con el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo, para la promoción de la controversia constitucional por parte de los órganos legitimados en el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 721, registro digital: 2006022 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas»)

⁷ Jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO. La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. **De estricta legalidad**. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda,



Lo anterior con fundamento en el último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional,⁸ que establece que en las controversias constitucionales únicamente podrán hacerse valer violaciones a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano se Parte. Cabe destacar que dicho párrafo fue adicionado el once de marzo de dos mil veintiuno, esto es, ya se encontraba vigente cuando se resolvió el asunto en el que formulamos el presente voto.

Ahora, de acuerdo con el artículo 25 de la ley reglamentaria de la materia,⁹ la Ministra o Ministro de quien está a cargo la instrucción puede desechar de plano la demanda si encuentra un motivo manifiesto e indudable de improcedencia. Para efecto del desechamiento de una controversia constitucional, por "manifiesto" se entiende aquello que se advierte en forma clara de la demanda y sus anexos; e "indudable" significa que se tiene plena certeza de que la causa de improcedencia efectivamente se actualiza, sin ser necesarios otros elementos que lleven a diversa conclusión, de modo que la fase probatoria resulte innecesaria.¹⁰

por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, registro: 2010668 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas»)

8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

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

"Artículo 25. El Ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano."

¹⁰ Sirve de apoyo la tesis P./J. 128/2001, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA' PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia.



En ese sentido, para determinar si fue o no correcto el acuerdo de desechamiento por falta de interés legítimo respecto de la impugnación del oficio No. 351-A-EOS-2091-2019 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es necesario analizar si la cuestión planteada en la demanda involucra una violación directa a la Constitución o si se trata de una cuestión de estricta legalidad.

Al respecto, la sentencia determina que la litis planteada por el Municipio *implica un tema genuino de constitucionalidad consistente en analizar si los recursos son o no participaciones federales que integran la hacienda municipal en términos del artículo 115 constitucional, lo cual requiere un estudio más complejo que el de un acuerdo de mero trámite*. Respetuosamente, consideramos que con ello se reformuló la litis en términos diferentes a los que fue planteada originalmente. Además, aun cuando la litis fuera como la describe el fallo, ésta continuaría siendo un aspecto de mera legalidad y no una violación directa a la Constitución, por lo que, en cualquier caso, la controversia es improcedente por falta de interés legítimo.

A diferencia de lo resuelto en la sentencia, desde nuestro punto de vista, no se requiere de un estudio más complejo para advertir que la litis planteada involucra un estudio de mera legalidad. Esto es, se impugnó el oficio en el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se declaró incompetente para afectar y entregar los recursos en términos del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal,¹¹ al considerar que esos recursos solicitados no eran participaciones

En este contexto, por 'manifiesto' debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo 'indudable' resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIV, octubre de 2001, página 803, registro: 188643)

¹¹ **Artículo 6.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los



federales. Ante tal situación, el Municipio sólo planteó un estudio sobre dicha facultad legal de la secretaría, pero en ninguna parte de su demanda propuso analizar la naturaleza de los fondos en términos constitucionales. Incluso, su escrito de demanda lo confirma al sostener que *lo procedente era determinar si podía aplicarse supletoriamente el referido artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal*.

Pero aun cuando se propusiera un análisis sobre la naturaleza de los fondos reclamados, como consideró la mayoría en el Tribunal Pleno, éste sólo conllevaría a determinar si la Ley de Coordinación Fiscal es aplicable o no a efecto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerza su facultad de vigilante; más no propiamente, interpretar el contenido o alcance del principio de libertad hacendaria previsto en la fracción IV del artículo 115 constitucional.¹²

Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales."

¹² **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayunta



Ahora, es importante destacar que la aludida facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para entregar los recursos directamente a los Municipios descontándolos a la entidad federativa no tiene su fuente en la Constitución General, por lo que tampoco habría lugar a estimar que la litis implica un análisis constitucional de las esferas competenciales de los órganos del Estado. Esto es, las facultades de dicha dependencia, en materia de los recursos solicitados por el Municipio están reguladas en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos¹³ y las Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, entre otros ordenamientos.

Consecuentemente, nos separamos de la decisión alcanzada en el segundo apartado de la sentencia, en donde la mayoría determinó que existe una potencial afectación que no puede ventilarse en un auto de mero trámite. Para nosotros, de la sola lectura de la demanda se advierte que la litis planteada no involucra una violación directa a la Constitución en términos del artículo 105, fracción I, último párrafo, constitucional, sino sólo la aplicación, o en su caso interpretación, de disposiciones ordinarias federales y locales. Ahora, eso no quiere decir que la interpretación de las normas federales o locales no pueda plantearse en una controversia constitucional, pero para ello es necesario que dichas normas sean el objeto de control de constitucionalidad, no el parámetro de regularidad para revisar la fundamentación y motivación. De lo contrario,

mientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

¹³ **Artículo 57.** El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

"Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluirá en la recaudación federal participable, la recaudación total que se obtenga del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

"Los recursos recaudados se distribuirán entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios conforme a los siguientes criterios:

"...

"III. La distribución de los recursos entre las entidades federativas y entre los Municipios se determinará con base en el total recaudado y al procedimiento establecido en las reglas de operación que al efecto emita la secretaría.

"Para efectos del párrafo anterior, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, deberá proveer a la secretaría la información necesaria, de acuerdo a las reglas de operación señaladas."



se rompería con la lógica de la controversia constitucional como medio de control de constitucionalidad.

B) Aplicabilidad por analogía del precedente recurso de reclamación 150/2019-CA

En el precedente recurso de reclamación 150/2019-CA¹⁴ el Tribunal Pleno confirmó un acuerdo mediante el cual se desechaba una demanda de controversia constitucional, en la que se impugnó la falta de entrega de remanentes de bursatilización y recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, entre otros conceptos.

En dicho asunto se dijo que la impugnación no se refería al análisis de las esferas competenciales del Municipio ni de la entidad federativa, así como tampoco a la probable invasión de éstas, sino a la verificación de si se habían realizado, o no, pagos en los términos y plazos previstos por normas de mera legalidad. Lo cual, era susceptible de advertirse en forma clara y patente de la lectura de la demanda y sus anexos, por lo que se actualizó de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General.

Asimismo, se sostuvo que no era óbice que el recurrente manifestara que la omisión de entrega o retención de recursos federales violara los principios que derivan del artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, pues del escrito de demanda y del expediente, se apreciaba que no se impugnaron actos que vulneren la esfera de competencias o facultades consagradas en tal precepto constitucional, sino que se trató de una contienda derivada, en todo caso, del mero incumplimiento de los plazos previstos en las normas secundarias que regulan el funcionamiento del sistema de coordinación fiscal.

En el caso que nos ocupa también se impugnó la falta de entrega de recursos al Municipio, respecto de lo cual se confirmó el sobreseimiento conforme al precedente recurso de reclamación 150/2019-CA, con lo que estuvimos de acuerdo. No obstante, aun cuando el citado precedente no versó sobre un acto igual, consideramos que resulta aplicable por analogía para sobreseer respecto del oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ello en virtud de que no se puede disociar la impugnación de la falta de pago con la del oficio de negativa de la Secretaría de Hacienda para efecto del estudio de la procedencia, ya que ambas impugnaciones redundan en una cuestión de cobranza

¹⁴ Resuelto por el Tribunal Pleno el tres de diciembre de dos mil diecinueve.



conforme a legislación ordinaria, respecto de la cual, no es procedente la controversia constitucional.

No es obstáculo a lo anterior que el precedente recurso de reclamación 150/2019-CA, a foja 22, haya dicho que: *pueden existir casos en los que la litis sea establecer si existen recursos que deben ser reconocidos como parte de la hacienda municipal, lo cual probablemente ocasionaría la actualización de un interés legítimo para acudir a la controversia constitucional, aspecto que deberá ser motivo de pronunciamiento en cada asunto en particular.*

Lo anterior, pues lo planteado en el presente caso no implicaba determinar si el Municipio tiene o no un derecho constitucional a recibir ciertos recursos, sino si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe ejercer o no una facultad derivada de un ordenamiento secundario. Lo cual de ninguna manera depende de determinar si los recursos reclamados forman o no parte de la hacienda municipal protegida constitucionalmente, sino si forman o no parte del Fondo General de Participaciones conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, lo que confirma que se trata de un estudio de estricta legalidad. Por tanto, consideramos que el precedente es aplicable por analogía y, con mayor razón, después de la reciente reforma judicial.

Finalmente, es importante destacar que en el diverso precedente recurso de reclamación 151/2019-CA,¹⁵ además de la falta de interés legítimo y extemporaneidad, se consideró actualizada la falta de definitividad, ya que aquel Municipio no había agotado la vía respectiva ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos de la Ley de Coordinación Fiscal. A dicho pronunciamiento no se le puede dar el alcance de considerar procedente a la controversia como vía ulterior para revisar la negativa de la citada dependencia, emitida mediante el oficio que en este asunto se impugnó.

C) Fortalecimiento del carácter de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Algo que en parte caracteriza a los Tribunales Constitucionales es el uso del principio de autocontención –*judicial self restraint*– para fijar su competencia con base en las normas constitucionales y legales que lo rigen, pero también según la forma en la que el mismo interpreta dichas normas. Lo anterior, por ejemplo, tomando en consideración cantidad de asuntos que pueda comprometer su

¹⁵ Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve.



funcionamiento, o bien, buscar reducir sus facultades en relación con las de otras autoridades judiciales o administrativas.¹⁶

En épocas anteriores, el Tribunal Pleno interpretó de forma extensiva su competencia en materia de controversia constitucional, por lo que hace a violaciones indirectas a la Constitución General, pues se consideraba procedente ese medio de control de constitucionalidad, incluso para resolver cuestiones de pagos de recursos. Ese criterio generó que este órgano jurisdiccional realizara funciones propias de un tribunal de cuentas, o bien, de una autoridad administrativa, con la situación subyacente de una carga adicional y excesiva de trabajo, basada en una función que no es propia de este órgano jurisdiccional.

Es así que, el precedente recurso de reclamación 150/2019-CA significó un relevante cambio de criterio, a partir del cual, las cuestiones de mera legalidad asociadas con el pago de recursos no se ventilan más mediante un juicio cuya naturaleza es la de un medio de control de constitucionalidad. En ese mismo sentido, consideramos que el presente asunto era fundamental para reforzar ese propósito y caminar en el mismo sentido de la reciente reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, sin que ello afecte el acceso a la justicia por parte de los órganos del Estado.

Lo anterior en virtud de que, primero, esta Suprema Corte debe respetar las competencias intrínsecas de los órganos estatales encargados de vigilar el pago de recursos públicos¹⁷ y evitar forzar la apreciación de la litis en una controversia constitucional –que en realidad plantea una cuestión de legalidad– para así poder ejercer su propia competencia en materia de control constitucional, de lo contrario se propiciaría una confusión sobre los límites en las facultades de los distintos entes encargados de resolver tales cuestiones. De esta forma, se preserve la división de poderes y la distribución de competencias, permitiendo que ese tipo de conflictos sean dirimidos por las autoridades constitucional o legalmente facultadas para ello.

Por tales razones, consideramos que la controversia constitucional no es procedente cuando se aleguen violaciones indirectas a la Constitución. Ello debido a que un estudio de esa naturaleza no corresponde a la función jurisdiccional de la Suprema Corte en términos materiales ni de metodología, la que debe enfocarse en la tarea interpretativa y ponderativa de rango constitucional, por

¹⁶ Posner, Richard A. (1983) "The Meaning of Judicial Self-Restraint", Indiana Law Journal: Vol. 59: Iss. 1, artículo 1, p.10.

¹⁷ Sin que en el presente voto corresponda determinar qué órgano es el competente.



ejemplo, en materia defensa y desarrollo de derechos humanos, o sobre las competencias propiamente constitucionales, en oposición al propósito aplicativo de normas secundarias, propio de otros órganos del Estado.

Así, con un afán de seguir fortaleciendo el carácter de Tribunal Constitucional de esta Suprema Corte, debemos tomarnos en serio cuáles son las competencias que tenemos que acometer y cuáles son las materias sobre las cuales nos debemos ocupar de manera prioritaria, sobre todo, ante el nuevo panorama constitucional generado por la reciente reforma al último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional.

Por lo expuesto, consideramos notoria y manifiesta la improcedencia de la demanda respecto al oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 105, fracción I, inciso i), y último párrafo, constitucional, por lo que debió confirmarse en su totalidad el acuerdo de desechamiento recurrido.

Nota: La ejecutoria relativa al recurso de reclamación 33/2020-CA, derivado de la controversia constitucional 29/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo III, junio de 2021, página 2904, con número de registro digital: 29878.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2019.

En sesión de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 138/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la cual se declaró, por unanimidad de once votos, la invalidez de los artículos 128 Bis, en su porción normativa "**desaparición forzada de personas, y de desaparición cometida por particulares**", 304 Bis, 304 Ter y 304 Ter 1, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial Local el ocho de noviembre de dos mil diecinueve.

Si bien me pronuncié por declarar la invalidez de las normas que fueron analizadas, formulo el presente voto a fin de precisar las razones por las que sustentó su inconstitucionalidad.

Las normas impugnadas son del tenor siguiente:



"Artículo 128 Bis. La prescripción para cualquiera de sus efectos será improcedente para los delitos de violación, feminicidio, homicidio doloso, desaparición forzada de personas, y de desaparición cometida por particulares."

"Artículo 304 Bis. Comete el delito de desaparición forzada de personas.

"I. El servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.

"II. El servidor público, o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, oculte o se niegue a proporcionar información sobre la privación de la libertad de una persona o sobre el paradero de una persona detenida, u oculte a una persona detenida en cualquier forma.

"III. El servidor público o particular que omita entregar a la autoridad o familiares al nacido de una víctima del delito de desaparición forzada de personas durante el periodo de ocultamiento, a sabiendas de tal circunstancia.

"IV. El servidor público o particular que sin haber participado directamente en la comisión del delito de desaparición forzada de personas, retenga o mantenga oculto a la niña o niño que nazca durante el periodo de desaparición de la madre, a sabiendas de tal circunstancia.

"A las personas que incurran en las conductas previstas en las fracciones I y II se impondrá pena de cuarenta a sesenta años de prisión, y de diez mil a veinte mil Unidades de Medida y Actualización; las personas que incurran en la conducta prevista en la fracción III se impondrá pena de veinte a treinta años de prisión y de quinientos a ochocientos Unidades de Medida y Actualización y las personas que cometa (sic), la conducta prevista en el (sic) fracción IV se impondrá pena de veinticinco a treinta y cinco años de prisión.

"Adicionalmente, cuando el responsable tenga el carácter de servidor público, se impondrá la destitución e inhabilitación, según corresponda, para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión pública, hasta dos veces el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, a partir de que se cumpla con la pena de prisión.

"Los superiores jerárquicos serán considerados autores del delito de desaparición forzada de personas en los términos de lo previsto en este artículo."



"Artículo 304 Ter. Son circunstancias que aumentan o disminuyen la pena las siguientes:

"I. Las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas previstas en este código, pueden ser aumentadas hasta en una mitad cuando:

"a) Durante o después de la desaparición, la persona desaparecida muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de dicha desaparición, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito;

"b) La persona desaparecida sea niña, niño o adolescente, mujer, mujer embarazada, persona con discapacidad o persona mayor;

"c) La condición de persona migrante o afrodescendiente, la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena o cualquier otro equiparable, sea la motivación para cometer el delito;

"d) La identidad de género o la orientación sexual de la víctima sea la motivación para cometer el delito;

"e) La persona haya sido desaparecida por su actividad como defensora de derechos humanos;

"f) La persona haya sido desaparecida en razón de su labor como periodista;

"g) La persona desaparecida sea integrante de las instituciones de seguridad pública;

"h) El o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, relación laboral o de confianza con la víctima, o

"i) Los delitos se realicen con el propósito de impedir que las autoridades competentes conozcan de la comisión de otros delitos.

"II. Las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas previstas en este código, pueden ser disminuidas, conforme lo siguiente:

"a) Si los autores o partícipes liberan a la víctima espontáneamente dentro de los diez días siguientes a la desaparición, disminuirán hasta en una mitad;



"b) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que conduzca a la localización con vida de la persona desaparecida, disminuirán hasta en una tercera parte;

"c) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que conduzca a la localización del cadáver o los restos humanos de la persona desaparecida, disminuirán hasta en una cuarta parte, y

"d) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que permita esclarecer los hechos o identificar a los responsables, disminuirán hasta en una quinta parte."

"Artículo 304 Ter 1. El ejercicio de la acción penal y la ejecución de sanciones penales que se impongan judicialmente, para los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares; son imprescriptibles y no están sujetos a criterios de oportunidad ni a formas de solución alterna al proceso u otras de similar naturaleza."

Ahora bien, como se observa, por una parte, los artículos 304 Bis y 304 Ter del Código Penal del Estado de Puebla, regulan, el primero de ellos, los sujetos activos que pueden cometer el delito de desaparición forzada de personas, sea un servidor público o un particular con la autorización, apoyo o aquiescencia de aquél, así como sus sanciones; y el segundo, las circunstancias que aumentan o disminuyen las penas correspondientes, de manera que, como se destacó en la sesión respectiva, su inconstitucionalidad deriva de que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a),¹ **de la Constitución Federal, corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión establecer los tipos penales y sus sanciones en la materia de desaparición forzada de personas**, a través de la expedición de leyes generales que distribuyan las competencias y formas de coordinación entre la Federa-

¹ "Artículo 73. **El Congreso tiene facultad:** ...

"XXI. **Para expedir:**

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de julio de 2015)

"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.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; ..."



ción, las entidades federativas y los Municipios, por lo que resulta **concluyente que el Congreso del Estado de Puebla carecía de competencia para regular tales aspectos**, lo cual ha sido reiterado por esta Suprema Corte de Justicia al resolver las acciones de inconstitucionalidad 105/2017 y 126/2017, así como de manera reciente, la diversa 86/2019,² los cuales se mencionan en el fallo.

Me permito precisar que, de acuerdo con la **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas**, en sus artículos 24 y 25,³ las autoridades de las entidades federativas solamente tienen atribuciones para llevar a cabo actos de **investigación, persecución y sanción de tales delitos, en los casos no previstos en el citado artículo 24, el cual se refiere a supuestos vinculados a la competencia federal, de manera que, en forma residual, los Estados tendrán competencia para realizar tales actos, pero no para regular los tipos y sanciones penales de los delitos que regula la ley general en comento**, como fue el caso de las normas analizadas.

² Fallada el veintisiete de abril de dos mil veinte, 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.

³ **"Artículo 24.** La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta ley, corresponderá a las autoridades federales cuando:

"I. Se encuentre involucrado algún servidor público federal como probable responsable, o como sujeto pasivo de los delitos previstos en esta ley;

"II. Se actualicen las hipótesis previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el Código Penal Federal, o en cualquier otra disposición que le otorgue competencia a la Federación;

"III. Exista una sentencia o decisión de algún organismo internacional de protección de los derechos humanos o una resolución de un órgano previsto en cualquier tratado internacional en la que se determine la responsabilidad u obligación del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de los delitos previstos en esta ley;

"IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la fiscalía especial de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo, o

"V. Durante la investigación se encuentren indicios que en la comisión del hecho participó una persona cuya pertenencia o colaboración con la delincuencia organizada esté acreditada.

"La víctima podrá pedir al Ministerio Público de la Federación que solicite la remisión de la investigación, a la que el Ministerio Público deberá responder de forma fundada y motivada."

"Artículo 25. La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta ley, corresponderá a las autoridades de las entidades federativas en los casos no previstos en el artículo anterior."



En esa lógica, resulta la invalidez de la porción normativa "**desaparición forzada de personas, y de desaparición cometida por particulares**", contenida en el artículo 128 Bis reclamado, sin afectar el resto de la norma que no guarda relación con estos delitos, sino con ilícitos diversos como son los de violación, feminicidio y homicidio doloso, teniendo en cuenta que el artículo 14 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, ya regula su imprescriptibilidad.⁴ Lo mismo aplica para la primera parte del artículo 304 Ter 1 al regular este aspecto concreto.

No obstante, estimo que **la inconstitucionalidad del resto del artículo 304 Ter 1 deriva de razones adicionales a las sustentadas en la sentencia que motiva este voto**, teniendo en cuenta que, si bien este precepto se refiere al delito de desaparición forzada, de donde deriva su inconstitucionalidad en los términos ya expuestos, también lo es que, en su parte final, **se refiere a cuestiones que atañen a la materia procedimental penal**, como es la aplicación de los criterios de oportunidad y formas alternas de solución del proceso, **aspectos respecto de los cuales los Congresos Locales, igualmente, carecen de competencia para legislar, pero atendiendo a la facultad del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional**.⁵

En la sentencia que nos ocupa, acorde con su párrafo 44, se determinó que la inconstitucionalidad de tales preceptos deriva de que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2016,⁶ el Tribunal Pleno invalidó diversas normas

⁴ "Artículo 14. El ejercicio de la acción penal y la ejecución de sanciones penales que se impongan judicialmente para los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares son imprescriptibles y no están sujetos a criterios de oportunidad ni a formas de solución alterna al proceso u otras de similar naturaleza."

"Artículo 25. La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta ley, corresponderá a las autoridades de las entidades federativas en los casos no previstos en el artículo anterior."

⁵ Artículo 73 de la Constitución Federal. "El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. **Para expedir:** ...

"c) **La legislación única en materia procedimental penal**, de **mecanismos alternativos de solución de controversias**, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

⁶ Fallada el ocho de agosto de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez total del artículo 69, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



que regulaban cuestiones relacionadas con el delito de secuestro y, concretamente, se concluyó que en dicho arreglo competencial (que rige también al delito de desaparición forzada, conforme a lo resuelto en la diversa acción 109/2015), **las entidades federativas tienen vedado legislar cualquier aspecto ya regulado por la ley general que rige la materia respectiva.**⁷ Así, en el fallo que nos ocupa se concluyó que las normas impugnadas interfieren con el arreglo competencial que el **artículo 73, fracción XXI, inciso a)**,⁸ **de la Constitución Federal prevé a favor de la Federación para homologar los tipos penales en materia de desaparición forzada.**

No obstante ello, observo que al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**, este Tribunal Pleno precisó cuatro criterios que han sido reiterados a fin de determinar si ciertas disposiciones emitidas por las Legislaturas Locales resultan violatorias de las facultades del Congreso de la Unión previstas en el **artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.**⁹

El primero se relaciona con el objetivo de la reforma de ocho de octubre de dos mil trece a dicho precepto, que fue "**la unificación de todas las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional**",¹⁰ en forma tal que, cuando esa reforma entró en vigor, **se suprimió cualquier atribución de las entidades federativas para legislar en lo concerniente al procedimiento penal, mecanismos alternativos de solución de controversias, ejecución de penas y justicia penal para adolescentes**, pues sería el Congreso de la Unión quien emitiría la legislación única aplicable en toda la República.

⁷ Párrafo 54 de la acción de inconstitucionalidad 2/2016.

⁸ **Artículo 73** de la Constitución Federal. "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.

⁹ **Artículo 73** de la Constitución Federal. "El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. Para expedir: ...

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 12/2014, resuelta por unanimidad de votos en sesión de siete de julio de dos mil quince.



En segundo lugar, para identificar qué conductas se comprenden dentro de la materia "**procedimental penal**", se debe atender a los contenidos del **Código Nacional de Procedimientos Penales**, por ser esta legislación donde el Congreso Federal dio cumplimiento a la orden del Constituyente. La misma situación se verifica cuando se pretende identificar los contenidos propios del sistema nacional de justicia para adolescentes o de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal; se debe atender a las leyes correspondientes emitidas por el Congreso de la Unión.

En tercer lugar, dado que **(i)** la reforma constitucional mencionada se enmarca en el nuevo sistema de justicia penal y **(ii)** el Constituyente consideró necesaria la unificación normativa para la eficacia operativa del sistema –específicamente para mejorar la impartición de justicia y la persecución de delitos–, se resolvió que **a las entidades federativas les está proscrito, siquiera, repetir los contenidos** previstos tanto en el Código Nacional de Procedimientos Penales,¹¹ como en la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes o la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, **pues todas ellas fueron emitidas por el Congreso de la Unión en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.**

Finalmente, se precisó que **existe un ámbito en el que las entidades federativas sí pueden legislar.** Así, este Tribunal Constitucional ha reconocido que es válido que regulen **cuestiones propiamente orgánicas**¹² o que emitan la

¹¹ Por esta razón, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, se invalidaron diversos preceptos que propiamente regulaban técnicas de investigación ya previstas en dicho código. Ahí se sostuvo que: "todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales, y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la ley orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales", página 44.

¹² En la acción de inconstitucionalidad 52/2015, se reconoció parcialmente la validez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, que establecía un trámite interno a cargo de los vicefiscales. Sobre este punto, conviene citar un fragmento de la iniciativa presentada el martes nueve de abril de dos mil trece ante la Cámara de Senadores (origen), la cual culminó con la ya referida reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), que aclara que en ningún momento se pretendió suprimir **por completo** la potestad legislativa de las entidades federativas en aspectos que se relacionen con los aspectos que sí se federalizaron: "Ahora bien, cabe señalar que la propuesta que se plantea en torno a la codificación adjetiva penal única y de



"legislación complementaria que resulte necesaria para la implementación", en términos del artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.¹³ En todo caso, su validez se relaciona con que regulen cuestiones internas que no modifiquen o incidan en las reglas procedimentales previstas en dicho código.¹⁴

Acorde a lo expuesto, considero que la inconstitucionalidad del artículo 304 Ter 1 del Código Penal del Estado de Puebla, **deriva, además, de que el Congreso Local carecía de competencia para regular cuestiones relativas a la materia procedimental penal, como son los criterios de oportunidad y formas de solución alterna del proceso**, los cuales inciden directamente en las facultades del Congreso de la Unión previstas en el **artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal**,¹⁵ **y no propiamente en el tipo y la sanción de los delitos de desaparición forzada de personas**, a que se refiere la facultad del legislador federal prevista en el propio **artículo 73 constitucional, fracción XXI, pero en su inciso a)**,¹⁶ de manera que estoy con la invalidez, pero por estas razones adicionales.

ejecución de sanciones única no contraviene el pacto federal, ni pretende suplantar la competencia de las autoridades locales en el conocimiento de los delitos del orden del fuero común, ya que sólo se constrañe a establecer constitucionalmente que sea el Congreso de la Unión la instancia legislativa encargada de crear el marco normativo adjetivo penal y de ejecución de sanciones aplicable en todo el país, tanto para el fuero federal como para el fuero común, respetando los respectivos ámbitos de competencia en cuanto a su aplicación, es decir, se sigue respetando la división competencial existente en la actualidad en cuanto a la observancia y aplicación de las normas adjetivas penales. Incluso, **se prevé que con este mecanismo de reforma constitucional, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continúen legislando en cuestiones sustantivas penales así como de naturaleza orgánica de las instituciones encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia, tomando en consideración las diversas concepciones y necesidades existentes en la actualidad respecto del diseño sustantivo penal en cada entidad federativa, así como respecto de la organización de sus instancias de procuración y administración de justicia, y de ejecución de sanciones penales.**"

¹³ Artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales. "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."

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 52/2015, páginas 36 a 44.

¹⁵ Artículo 73 de la Constitución Federal. "El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. Para expedir: ...

"c) **La legislación única en materia procedimental penal**, de **mecanismos alternativos de solución de controversias**, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

¹⁶ Artículo 73. **El Congreso tiene facultad**: ...

"XXI. Para expedir:



Finalmente, considero que, en los efectos del fallo, al invalidarse cuestiones relacionadas con la materia procedimental penal, se debió establecer que, por lo que hace a los aspectos de oportunidad y formas de solución alterna al proceso u otras de similar naturaleza, corresponderá 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, tal y como lo ha sustentado el Tribunal Pleno, de manera reciente, en la acción de inconstitucionalidad 84/2019, fallada el veinte de julio dos mil veinte.¹⁷

En términos de las consideraciones que preceden, formulo el presente voto concurrente para constancia.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 138/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 1200, con número de registro digital: 29938.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de agosto de 2021.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de julio de 2015)

"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.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; ..."

¹⁷ Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 5) 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, únicamente respecto de la invalidez decretada al artículo 75-A, fracciones V, XII, XIII, XIV, XV y XVI, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

II. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE NORMAS ELECTORALES. SUPUESTA VIOLACIÓN DE LA VEDA ELECTORAL –SU EXPEDICIÓN NOVENTA DÍAS ANTES DE QUE INICIE EL PROCESO ELECTORAL EN QUE VAYAN A APLICARSE– (ARTÍCULOS 6o., FRACCIÓN XXXIV, 46, 284, PÁRRAFO PRIMERO, Y 286, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 171/2020. PARTIDO CONCIENCIA POPULAR. 7 DE SEPTIEMBRE DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **siete de septiembre de dos mil veinte**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 171/2020, promovida por el partido político estatal Conciencia Popular en contra de una reforma a varias disposiciones de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, que modificó el inicio del proceso electoral en la entidad.



I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El veintidós de julio de dos mil veinte, el presidente del Comité Directivo Estatal del partido político estatal Conciencia Popular promovió una acción de inconstitucionalidad en contra: **i)** del Decreto 680, publicado el veintinueve de mayo de dos mil veinte (o el dos de junio de dos mil veinte antes de su fe de erratas) en el Periódico Oficial de San Luis Potosí, mediante el cual se reformaron los artículos 6o., fracción XXXIV; 46; 284, primer párrafo, y 286, primer párrafo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, así como **ii)** la fe de erratas publicada en el propio periódico, en la que se dice que por un error se indicó que la edición extraordinaria del periódico en la que se publicó el referido Decreto 680 era de dos de junio, cuando en realidad fue de veintinueve de mayo de dos mil veinte.

2. **Antecedentes narrados en la demanda.** Para la comprensión plena de los argumentos de invalidez del partido actor es importante hacer una breve síntesis de los antecedentes que narró en su demanda, sin que esto implique que esta Corte adopta su versión de los hechos:

a) En dos mil diecinueve, el Congreso del Estado de San Luis Potosí recibió más de cincuenta iniciativas de reforma en materia electoral. Para atenderlas creó una comisión especial para la reforma político electoral del Estado, la cual debía de formular un anteproyecto ante la comisión de puntos constitucionales y, esta última sería la que propondría el dictamen respectivo al Congreso Local.

b) A principios de mayo de dos mil veinte, mientras el proceso legislativo descrito en el inciso anterior se encontraba en curso, el Congreso Local recibió nuevas iniciativas a efecto de reformar los artículos 6o., fracción XXXIV; 46; 284, primer párrafo, y 286, primer párrafo, de la Ley Electoral del Estado. Esto con el propósito de retardar la fecha de inicio del proceso electoral y contar con más tiempo para hacer las modificaciones que aún se encontraban en proceso.

c) El veintiuno de mayo de dos mil veinte, las iniciativas que pretendían retardar el inicio del proceso electoral fueron aprobadas y se tradujeron en el Decreto 680. Así, conforme al proceso legislativo, este decreto fue enviado al Poder Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación.



d) A decir del partido político actor, este decreto fue publicado en el Periódico Oficial de San Luis Potosí, el dos de junio de dos mil veinte; no obstante, de manera *posterior* a esta fecha, el Periódico Oficial **publicó una supuesta fe de erratas** antedatada al veintinueve de mayo de dos mil veinte; en la que se dice que el Decreto 680 realmente fue publicado el mismo veintinueve de mayo, pero que por un error involuntario de edición los ejemplares del Periódico Oficial establecen la fecha del dos de junio.

e) Así, de acuerdo con el poder político actor, la fecha real en la que se publicó la reforma a la Ley Electoral del Estado que impugna es el dos de junio de dos mil veinte, aun cuando la fe de erratas asevere que fue el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

3. **Conceptos de invalidez.** En suma, en contra del contenido del Decreto 680 y su fe de erratas, el partido político actor sostiene que existe una transgresión a la veda legislativa electoral establecida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal,¹ la cual obliga a que toda ley electoral esté promulgada y publicada noventa días antes del proceso electoral en el que vaya a aplicarse. Argumento que es desarrollado a través de tres conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

a) Primer concepto de invalidez: El artículo 105 constitucional establece una veda legislativa electoral, la cual consiste en la prohibición de realizar reformas sustanciales a la ley electoral en los noventa días anteriores a la fecha de inicio del proceso electoral en el que dicha ley será aplicada. En este sentido, la Ley Electoral del Estado preveía (antes de la reforma impugnada) como inicio del proceso electoral la primera semana de septiembre del año inmediato anterior a la elección, y dado que en dos mil veintiuno se prevén elecciones locales,

¹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"...

"Las 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."



la fecha límite para que se promulgara y publicara cualquier modificación a esta ley electoral era el primero de junio del dos mil veinte.

b) Obviando esta restricción constitucional, el dos de junio de dos mil veinte se publicó el Decreto 680, mediante el cual se reformó la Ley Electoral del Estado a efecto de recorrer la fecha de inicio del proceso electoral al treinta de septiembre del año anterior al de la elección. El objetivo explícito de esta reforma era posibilitar la realización de modificaciones ulteriores al marco normativo electoral de San Luis Potosí de forma posterior al primero de junio de dos mil veinte; no obstante, esta reforma se realizó ya que había comenzado la veda legislativa electoral. En efecto, entre el dos de junio de dos mil veinte (fecha de publicación del Decreto 680) y el primero de septiembre del mismo año (inicio del proceso electoral) median 89 días. Así, la reforma impugnada viola el artículo 105 constitucional.

c) Además, esta reforma debe considerarse *fundamental*, pues las modificaciones electorales que simplemente posponen el inicio de los procesos electorales con el fin de obviar la prohibición establecida en el artículo 105 constitucional vulneran los principios de certeza y legalidad que deben existir en todo proceso electoral.

d) Segundo concepto de invalidez: En materia electoral, el artículo 116, fracción IV, constitucional exige que los Estados respeten los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. A su vez, estos principios son los que justifican la limitante establecida en el artículo 105 constitucional, pues se busca que todos los involucrados en un proceso electoral conozcan las reglas que lo rigen antes de que inicie. Así, el Decreto 680 violenta tanto al artículo 105 como a los principios rectores de la materia.

e) El Congreso Local tuvo al menos tres años para realizar cualquier modificación a las normas electorales desde el último proceso electoral que se vivió en la entidad. No obstante, se esperó hasta el último momento para realizarla.

f) De validarse esta reforma se abriría la puerta a que cualquier otra Legislatura o, incluso, el Congreso de la Unión, pueda obviar la veda legislativa establecida por el artículo 105 constitucional con sólo aplazar el inicio de su proceso electoral.



g) Tercer concepto de invalidez: El proceso electoral de San Luis Potosí se compone por tres etapas: la preparación de la elección, la jornada electoral y la etapa de resultados y declaración de validez. Conforme al artículo 268 de la Ley Electoral del Estado, la primera de estas etapas prevé dentro de sus fases la debida integración de las Comisiones Distritales y los Comités Municipales Electorales, los cuales deben quedar instalados el último día de enero del año de la elección.

h) En ese tenor, se estima que esas fases ya comenzaron, pues el veintidós de abril de dos mil veinte el Consejo Electoral y de Participación Ciudadana del Estado ("CEEPAC") expidió la convocatoria pública para la selección de las personas que integrarán estos órganos. Además, el veintiséis de junio de dos mil veinte la comisión encargada del procedimiento establecido por esta convocatoria dio cuenta de sus avances.

i) Así, resulta que ya comenzó el proceso electoral en San Luis Potosí, pues si bien las normas electorales establecen que *formalmente* el proceso empieza en septiembre, esta prescripción es en el sentido de que septiembre es el último momento en que puede iniciar el proceso, sin que esto impida que comience antes. Lo que define el inicio del proceso, entonces, es que el Pleno del CEEPAC celebre la sesión ordinaria en la que convoca a la preparación e integración de los Comités Municipales y Comisiones Distritales, lo que ya sucedió.

j) Por último, se señala que la inconstitucionalidad del Decreto 680 provoca que cualquier reforma posterior que realice el Congreso Local a la normativa electoral también adolecerá del mismo vicio, pues representará una nueva violación a los principios de certeza y legalidad en materia electoral.

4. **Admisión y trámite.** El seis de agosto de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 171/2020 y, por razón de turnó, designó como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

5. El mismo seis de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la demanda y requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de San Luis Potosí, para que rindieran su informe; incluyendo una prevención para que, bajo protesta de decir verdad, el legislativo señalara cuándo envió el decreto



aprobado para su publicación y, al Ejecutivo, para que detallara la fecha exacta de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

6. Asimismo, en el mismo acuerdo, se le dio vista al fiscal general de la República y al consejero jurídico del Gobierno Federal para la formulación del pedimento correspondiente, se solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la remisión de su opinión, y se pidió a la consejera presidenta del Instituto Estatal Electoral de San Luis Potosí, para que informara sobre la fecha de inicio del próximo proceso electoral.

7. **Informe sobre el proceso electoral.** Mediante oficio de fecha catorce de agosto de dos mil veinte, la presidenta del Instituto Estatal Electoral de San Luis Potosí informó a esta Suprema Corte que el **próximo proceso electoral** en la entidad, en el que se elegirían al gobernador, diputaciones locales e integrantes de los Ayuntamientos del Estado, **dará inicio el treinta de septiembre de dos mil veinte** en términos del artículo 274 de la Ley Electoral Local.²

8. **Informe del Poder Legislativo.** El Poder Legislativo Local rindió su informe por medio del presidente de la Diputación Permanente en los siguientes términos:

a) De manera preliminar, señala que el partido político actor incurre en un error al atribuir la publicación del Decreto 680 y de la fe de erratas del veintinue-

² **Artículo 274.** El Consejo General dará inicio al proceso electoral, mediante una sesión pública de instalación convocada por la o el presidente del mismo, el treinta de septiembre del año anterior al de la elección, a fin de iniciar la preparación de la elección que corresponda, en la que se procederá a:

"I. Convocar a los partidos políticos para que designen o ratifiquen ante el consejo, a quienes deban representarlos:

"a) En el consejo, en un plazo que no exceda de diez días a partir de su instalación.

"b) En las Comisiones Distritales, y Comités Municipales Electorales, en un plazo que no exceda de diez días a partir de la instalación de cada organismo.

"Tal representación quedará sin efecto en caso de no postular candidatas o candidatos a la elección de que se trate.

"Los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes ante los organismos electorales, dando aviso al consejo, el que lo comunicará, en su caso, al organismo electoral correspondiente, y

"II. Aprobar el calendario electoral, para lo cual la secretaría ejecutiva deberá presentar el proyecto respectivo para su análisis, discusión y aprobación, según la elección de que se trate."



ve de mayo de dos mil veinte al Poder Legislativo Local; el Periódico Oficial del Estado es órgano dependiente del Poder Ejecutivo Local y es el secretario general de Gobierno quien se encarga de su administración, de modo que todas las publicaciones son atribuibles únicamente a este último poder.

b) Asimismo, manifiesta bajo protesta de decir verdad, que nunca solicitó al secretario general de Gobierno que publicara la fe de erratas que se menciona en la demanda. Señalando que la minuta del decreto reclamado fue aprobada por el Congreso en **sesión de veintiuno de mayo de dos mil veinte**, y fue enviado y recibido en esa misma fecha en el despacho del gobernador.

c) En cuanto a los conceptos de invalidez, sostiene que con el Decreto 680 no se pretendió burlar la veda electoral establecida en el artículo 105 de la Constitución; más bien la reforma fue hecha con el objetivo de armonizar la Ley Electoral Local con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,³ el cual señala que los consejos locales iniciarán sus sesiones a más tardar el treinta de septiembre del año anterior al de la elección ordinaria.

d) Además, plantea que sí se consideró la prohibición establecida en el artículo 105 constitucional. De hecho, otro motivo de la reforma fue que el Congreso Local esperaba que el Congreso de la Unión realizara una reforma electoral federal en la primera semana de junio del dos mil veinte; así, se decidió postergar el inicio del proceso electoral local, para que diera tiempo suficiente de realizar cualquier modificación normativa en adecuación a la reforma federal esperada sin incurrir en la prohibición del artículo 105 constitucional.

e) En otro aspecto, se señala que el diputado local Óscar Carlos Vera Fabregat, presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Político Conciencia Popular, votó a favor del dictamen que dio origen al Decreto 680.

³ "Artículo 67.

"1. Los consejos locales iniciarán sus sesiones a más tardar el día 30 de septiembre del año anterior al de la elección ordinaria. ..."



f) Finalmente, argumenta que en términos de los artículos 4 y 17 de la Ley del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí,⁴ la fe de erratas relativa al Decreto 680, tiene el valor, eficacia y los alcances legales de cualquier publicación realizada por el Periódico Oficial del Estado. En estos términos, debemos de considerar que la fecha de publicación del citado decreto es el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

9. Informe del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo Local rindió su informe por medio de su consejero jurídico. En síntesis sostuvo lo siguiente:

a) En respuesta a la **prevención**, bajo protesta de decir verdad, afirmó que el Decreto 680 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintinueve de mayo de dos mil veinte, pero que por un error involuntario de edición se fechó al dos de junio del mismo año. Por ello, plantea que el mismo veintinueve de mayo se publicó una fe de erratas para aclarar este error sin modificar de ningún modo el contenido del Decreto 680.

b) Para soportar el dicho anterior, anexa a su informe el oficio que el director general de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo envió a la directora del Periódico Oficial del Estado para solicitar la publicación del Decreto 680 y el oficio que obtuvo en respuesta. Ambos oficios están fechados al veintinueve de mayo de dos mil veinte y, en el segundo, enviado por la directora del Periódico Oficial, esta señala que el decreto fue publicado ese mismo día, pero que por un error de edición el periódico muestra la fecha del dos de junio de dos mil veinte, por lo que procederá a publicar una fe de erratas para corregir esta cuestión.

⁴ **Artículo 4o.** El periódico es el órgano informativo permanente y de interés público, cuya función consiste en publicar los documentos emanados de los Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado, de los organismos constitucionales autónomos estatales; los Ayuntamientos, de la Federación, así como aquellos que por disposición de la ley deban ser publicados para que tengan efecto obligatorio; para tal efecto, se debe garantizar al gobernado el derecho al conocimiento oportuno de los mismos.

"Los efectos de la publicación de los actos y ordenamientos legales en el periódico son la publicidad y vigencia legal, en los términos que del mismo decreto, acuerdo o disposición general se desprenda. ..."

Artículo 17. La fe de erratas que corrija algún error u omisión, tendrán el valor, la eficacia y los alcances legales que establece el artículo 4o. de esta ley."



c) Respecto a los **conceptos de invalidez**, plantea que el Decreto 680 no violentó la veda legislativa electoral establecida por el artículo 105 constitucional, ni los principios de legalidad y certeza electoral. Esto porque el citado decreto fue promulgado, sancionado y publicado el veintinueve de mayo de dos mil veinte, y entre esta fecha y la primera semana de septiembre del mismo año (momento en el que iniciaría el proceso electoral conforme a los artículos antes de su reforma) median más de noventa días.

d) Asimismo, sostiene que aun si el decreto se hubiera publicado el dos de junio de dos mil veinte no se incurriría en la violación mencionada, ya que entre esta fecha y la primera semana de septiembre del mismo año también median noventa días.

e) Finalmente, refiere que la interpretación del partido político actor sobre el artículo 105 constitucional es inexacta y que la reforma impugnada tuvo como propósito adecuar la Ley Electoral del Estado a las reformas electorales federales que se fueran a expedir. Así, el aplazamiento del momento de inicio del proceso electoral fue para contar con más tiempo para realizar estas adecuaciones normativas.

10. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por su parte, al rendir la opinión solicitada, la referida Sala Superior expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación:

a) La Sala Superior comienza describiendo la doctrina de esta Suprema Corte sobre la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal. Explica que esta prohibición implica dos cuestiones: (i) que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos con noventa días antes de que inicie el proceso electoral en el que vayan a aplicarse; y, (ii) que durante el proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

b) Refiere que para esta Corte la prohibición señalada no es considerada en un sentido tajante, pues siempre se admiten reformas electorales con la condición de que no constituyan *modificaciones legales fundamentales*; es decir, cambios que tengan por "objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco



jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.". Por el contrario, una reforma no es de naturaleza trascendental para el proceso electoral si su carácter es accesorio o de aplicación contingente.

c) En el caso concreto, considera que el reclamo del poder político actor es **infundado**, pues con independencia de que se determine que el decreto impugnado incorpora modificaciones legales fundamentales, lo cierto es que este se publicó antes de que comenzara la veda legislativa electoral establecida por el artículo 105 constitucional. De hecho, aun si consideramos como fecha de publicación el dos de junio de dos mil veinte, resulta que entre ese momento y el primero de septiembre existen más de noventa días, de modo que se cumple con el plazo permitido por la Constitución.

11. **Pedimento.** El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

12. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la "Constitución Federal") y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el partido político accionante plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

14. Del análisis integral del escrito de demanda del partido político actor, se considera que la materia del presente caso se circunscribe a examinar la



regularidad constitucional **de los artículos 6o., fracción XXXIV; 46; 284, primer párrafo y 286, primer párrafo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí** (expedida el treinta de junio de dos mil catorce y cuya reforma a estos preceptos es la que ahora se cuestiona).

15. Al respecto, debe destacarse que tales preceptos fueron reformados a través del Decreto 680, publicado el veintinueve de mayo de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa según su fe de erratas; decreto y errata que fueron los destacados en la demanda por el partido para cuestionar el contenido de los artículos reclamados. A continuación, se transcribe el contenido de los preceptos cuestionados previo y posterior a su modificación:

Texto anterior a la reforma	Texto reformado
<p>"Artículo 6o. Para los efectos de esta ley se entiende por: ...</p>	<p>"Artículo 6o. Para los efectos de esta ley se entiende por: ...</p>
<p>XXXIV. Proceso electoral: la fase temporal que comienza con la primera sesión del consejo, <u>convocada la primera semana del mes de septiembre del año inmediato anterior al de la elección</u>, de conformidad con el artículo 284 de la presente ley, y que concluye con la declaración de validez de las elecciones que emita el consejo o, en su caso, la última resolución que emita el Tribunal Electoral del Estado, y comprende el conjunto de decisiones de éste, así como los actos, tareas y actividades que realicen los organismos electorales del Estado, los partidos políticos y los ciudadanos, dentro de este término; ..."</p>	<p>XXXIV. Proceso electoral: la fase temporal que comienza con la primera sesión del consejo, <u>convocada a más tardar el treinta de septiembre del año inmediato anterior al de la elección</u>, de conformidad con el artículo 284 de la presente ley, y que concluye con la declaración de validez de las elecciones que emita el Consejo o, en su caso, la última resolución que emita el Tribunal Electoral del Estado, y comprende el conjunto de decisiones de éste, así como los actos, tareas y actividades que realicen los organismos electorales del Estado, los partidos políticos y los ciudadanos, dentro de este término; ..."</p>
<p>"Artículo 46. El Pleno del Consejo, para la preparación del proceso electoral, <u>se reunirá dentro de la primera semana de septiembre del año anterior a aquel en que se celebren las elecciones estatales ordinarias</u>. A partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso, el Pleno del Consejo sesionará por lo menos dos veces por mes."</p>	<p>"Artículo 46. El Pleno del Consejo, para la preparación del proceso electoral, <u>se reunirá a más tardar el treinta de septiembre del año anterior a aquel en que se celebren las elecciones estatales ordinarias</u>. A partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso, el Pleno del Consejo sesionará por lo menos dos veces por mes."</p>



"**Artículo 284.** El Pleno del Consejo dará inicio al proceso electoral, mediante una sesión pública de instalación convocada por el presidente del mismo durante la primera semana del mes de septiembre del año inmediato anterior al de la elección, a fin de iniciar la preparación de la elección que corresponda, en la que se procederá a: ..."

"**Artículo 286.** El proceso de las elecciones ordinarias de gobernador, diputados, y Ayuntamientos, comienza a partir de la sesión del Pleno del Consejo celebrada durante la primer semana del mes de septiembre del año anterior al de la elección; y culmina con la declaración de validez formal pronunciada por el Pleno, conforme a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 31 de la Constitución del Estado, y el artículo 44, fracción II, inciso I), de esta ley. Sus fases serán: ..."

"**Artículo 284.** El Pleno del Consejo dará inicio al proceso electoral, mediante una sesión pública de instalación convocada por el presidente del mismo a más tardar el treinta de septiembre del año inmediato anterior al de la elección, a fin de iniciar la preparación de la elección que corresponda, en la que se procederá a: ..."

"**Artículo 286.** El proceso de las elecciones ordinarias de gobernador, diputados, y Ayuntamientos, comienza a partir de la sesión del Pleno del Consejo celebrada a más tardar el treinta de septiembre del año anterior al de la elección; y culmina con la declaración de validez formal pronunciada por el Pleno, conforme a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 31 de la Constitución del Estado, y el artículo 44, fracción II, inciso I), de esta ley. Sus fases serán: ..."

IV. OPORTUNIDAD

16. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁵ (de ahora en adelante la "ley reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial; precisándose que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

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.

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



17. Conforme a estos lineamientos, resulta que la acción de inconstitucionalidad es **oportuna**, pues las referidas normas⁶ se impugnaron en el plazo legal correspondiente. Para demostrar este punto es importante partir de que la reforma impugnada fue emitida mediante el Decreto 680, el cual fue publicado el veintinueve de mayo de dos mil veinte en el Periódico Oficial de San Luis Potosí, según su fe de erratas.

18. Al respecto, 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 Acuerdo Generales Números 3/2020,⁷

⁶ En términos del criterio mayoritario vigente de este Tribunal Pleno, las normas reclamadas actualizan un nuevo acto legislativo porque formaron parte de un procedimiento de reforma a una ley local, se publicaron en el Periódico Oficial y concurre una modificación normativa. En efecto, antes los artículos impugnados establecían que el proceso electoral del Estado comenzaba con la primera sesión del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, la cual debía ser convocada en la primera semana del mes de septiembre del año inmediato anterior al de la elección; con la reforma, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana puede realizar la sesión de inicio del proceso electoral hasta el treinta de septiembre del año inmediato anterior a la elección.

Por lo anterior, tenemos que en este caso resulta aplicable el criterio jurisprudencial que se deriva de varios precedentes y que se refleja en la tesis P./J. 25/2016 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, de título, subtítulo y texto: "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 sustancial 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 cambio 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."

⁷ **Acuerdo General Plenario Número 3/2020**

"PRIMERO. Se suspende toda actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte por



6/2020,⁸ 7/2020,⁹ 10/2020,¹⁰ 12/2020,¹¹ 13/2020¹² y 14/2020,¹³ 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 a su vez el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte. 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 promovidas por las partes.

lo que, con la salvedad indicada en el punto segundo de este acuerdo general, esos días se declaran como inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos."

⁸ **Acuerdo General Plenario Número 6/2020**

"PRIMERO. Se prorroga la suspensión de toda actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el periodo comprendido del veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte por lo que, con las salvedades indicadas en el punto segundo de este acuerdo general, esos días se declaran como inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos."

⁹ **Acuerdo General Plenario Número 7/2020**

"PRIMERO. Se prorroga la suspensión de toda actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte por lo que, con las salvedades indicadas en el punto segundo de este acuerdo general, esos días se declaran como inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos."

¹⁰ **Acuerdo General Plenario Número 10/2020**

"PRIMERO. Se prorroga la suspensión de plazos en los asuntos tramitados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante el periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte por lo que, con las salvedades indicadas en el punto segundo de este acuerdo general, esos días se declaran como inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos."

¹¹ **Acuerdo General Plenario Número 12/2020**

"PRIMERO. Se prorroga la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante el periodo comprendido del uno al quince de julio de dos mil veinte por lo que, con las salvedades indicadas en el punto segundo de este acuerdo general, esos días se declaran inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos."

¹² **Acuerdo General Plenario Número 13/2020**

"PRIMERO. Se cancela el periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en términos de lo previsto en el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tendría lugar del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte."

¹³ **Acuerdo General Plenario Número 14/2020**

"SEGUNDO. A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, sin menoscabo de aquellos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio."



19. Decisiones plenarias que se complementaron con el **Acuerdo General Número 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.

20. Bajo ese contexto, se advierte del expediente que las normas reclamadas fueron modificadas a partir del Decreto 680 y su fe de erratas, los cuales fueron publicados el veintinueve de mayo de dos mil veinte en el tomo I, año CIII, en ediciones extraordinarias del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí. En relación con el decreto, su publicación originaria señalaba que la fecha de edición extraordinaria del periódico en la que se publicaba era el dos de junio de dos mil veinte. Sin embargo, con motivo de la publicación de la fe de erratas, se señaló que la fecha correcta era el veintinueve de mayo, por lo que donde el periódico decía "martes 02 de junio de 2020", debía decir "viernes 29 de mayo de 2020".

21. Sobre este aspecto, en atención a la prevención realizada por el Ministro instructor, el Poder Ejecutivo informó bajo protesta de decir verdad que tanto la fe de erratas como el Decreto 680 fueron efectivamente publicados el veintinueve de mayo de dos mil veinte; adjuntando como pruebas oficios del propio veintinueve de mayo, en el que se identificaba el error en la publicación y se informaba de la realización de la fe de erratas. Consecuentemente, al no existir pruebas que contradigan esta situación, esta Suprema Corte tiene como fecha de publicación del decreto y su fe de erratas el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

22. Así las cosas, consta que la demanda del partido político actor se depositó el **veintidós de julio de dos mil veinte**, en la oficina de correos del Servicio Postal Mexicano;¹⁴ siendo recibida en esta Suprema Corte ese mismo

¹⁴ **Artículo 8o.** Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos



día.¹⁵ De este modo, resulta evidente que se **cumple** con el presupuesto procesal que se analiza.

23. Sin que sea obstáculo que tal demanda se hayan planteado dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por la Corte; ello, toda vez que dicha declaratoria no privó a los entes legitimados constitucionalmente de su acción para cuestionar la validez de las normas generales a pesar de que no corrieran los plazos, como incluso se regula en los referidos acuerdos generales. De igual manera, era posible hacer uso de los medios ordinarios para hacer llegar una demanda a esta Corte, pues tiene fundamento en ley y lo dispuesto en nuestros acuerdos es una potestad para hacerlo valer electrónicamente.

V. LEGITIMACIÓN

24. La acción de inconstitucionalidad **fue promovida por un órgano legitimado y por su debido representante**. El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal¹⁶ dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y lo-

casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."

¹⁵ Que fue el 22 de julio, según consta en el sello de la Oficina de Certificación Judicial de esta Corte que se encuentra plasmado en el sobre en el que llegó la documentación del partido. Por eso, si bien se encuentra en el expediente otro sello de la Oficina de Certificación Judicial que dice "2020 AGO 3", debe atenderse al primer sello de recepción de este tribunal.

¹⁶ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con 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."



cales o sólo locales, según corresponda. Por su parte, el artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia¹⁷ establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.

25. Así, en resumen, para que se acredite la legitimación en estos asuntos se debe observar que:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso):

c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello; y,

d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

26. Tomando en cuenta estos requisitos, se advierte que el Partido Conciencia Popular cuenta con registro como partido político estatal ante el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí y, de conformidad con el artículo 25, fracciones I y XVI, de sus estatutos,¹⁸ el presidente del

¹⁷ **Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

"...

"En los términos previstos por el inciso f), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

¹⁸ **Artículo 25.** Son atribuciones del presidente del comité directivo estatal, las siguientes:

"I. Representar al partido político estatal 'Conciencia Popular', ante personas físicas y morales, ante toda clase de tribunales, autoridades e instituciones, con todas las facultades de apoderado general



Comité Directivo Estatal cuenta con facultades para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional. Por su parte, en la certificación expedida por el secretario Ejecutivo del referido Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, consta que Óscar Carlos Vera Fabregat es el presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Conciencia Popular.

27. Así, se satisface la legitimación, dado que la demanda de acción de inconstitucionalidad fue suscrita por un partido político acreditado estatalmente que fue representado correctamente por su presidente; cumpliéndose a su vez el requisito material de impugnación en cuanto a la naturaleza de las normas impugnadas. La materia de análisis son los artículos 6o., fracción XXXIV; 46; 284, primer párrafo y 286, primer párrafo, de la Ley Electoral Local, mismos que se relacionan de manera directa con la materia electoral al regular el momento en que inicia el proceso electoral en San Luis Potosí.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

28. Los poderes demandados no hicieron valer causales de improcedencia y este Tribunal Pleno no advierte de oficio la actualización de ninguna de ellas.

29. Al respecto, no se pasa por alto que, el treinta de junio de dos mil veinte, se publicó el Decreto 703 en el Periódico Oficial de San Luis Potosí, mediante el cual se expidió una nueva Ley Electoral para el Estado y se **abrogó** en su totalidad la legislación electoral expedida el treinta de junio de dos mil catorce; lo que incluye formalmente a los artículos reformados a través del referido Decreto

para pleitos y cobranzas, para actos de administración y actos de dominio, incluyendo las facultades especiales, que conforme a la ley, requieran cláusula especial, sin limitación alguna. asimismo, podrá 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; ... "XVI. Ocurrir, en representación del partido, para promover la acción de inconstitucionalidad referida en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en contra de las leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que el haya otorgado el registro."



680 y que son el objeto de esta acción de inconstitucionalidad.¹⁹ No obstante, esta Suprema Corte estima que **no se actualiza la causal de improcedencia** relativa a la cesación de efectos por el motivo que se expresa a continuación.

30. De acuerdo con el criterio de este Tribunal Pleno, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, lo cual ocurre *normalmente* cuando ésta es reformada,²⁰ derogada o abrogada. En estos supuestos, lo usual es que se sobresea la acción en términos de los artículos 19, fracción V y 65 de la ley reglamentaria de la materia.²¹

31. La lógica de esta causal de improcedencia, según se explicó en la acción de inconstitucionalidad 3/96²² y en la jurisprudencia que derivó de este caso,²³ es que la derogación o reforma de la norma impugnada imposibilita le-

¹⁹ Esta abrogación se establece en los artículos primero y segundo transitorios del Decreto 703, los cuales establecen que la nueva Ley Electoral del Estado entrará en vigor al día siguiente de su publicación y que con esta entrada en vigor se abroga la ley electoral anterior, respectivamente:

"PRIMERO. Este decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado 'Plan de San Luis'.

"SEGUNDO. Con la entrada en vigor del presente decreto, se abroga la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial del Estado, con el Decreto Legislativo Número 613, el treinta de junio de dos mil catorce."

²⁰ Esto siempre y cuando la reforma implique un nuevo acto legislativo según el criterio actual del Tribunal Pleno; es decir, que la reforma haya derivado de un procedimiento legislativo (criterio formal) y que la modificación normativa haya sido sustancial o material. Véase al respecto la tesis P./J. 25/2016 (10a.), citada *supra*, nota 6.

²¹ Una excepción importante a esta regla es el caso en el que la norma impugnada es de naturaleza penal, pues en este supuesto la Suprema Corte le puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que en su caso pronuncie. Véase al respecto la tesis P. IV/2014 (10a.), Tribunal Pleno, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, «página 227», número de registro digital: 2005882, de título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA."

²² Tribunal Pleno, fallada el veintidós de octubre de mil novecientos noventa y ocho por unanimidad de diez votos.

²³ Jurisprudencia P./J. 24/2005, Tribunal Pleno, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, mayo de 2005, «página 782», número de registro digital: 178565, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CANCELACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos



galmente su aplicación futura; de modo que aun si se estimaran fundados los conceptos de invalidez, el **efecto de la eventual sentencia no podría ser diferente** que el que ya se logró con dicha reforma o derogación; a saber: la invalidación de la norma impugnada y su consecuente inaplicabilidad. Bajo esta línea de pensamiento, se aseveró que "para que una norma general pueda ser analizada a través de la acción de inconstitucionalidad la transgresión a la Constitución Federal reclamada debe ser objetiva y actual al momento de accionar y **resolver la vía**".²⁴

32. En síntesis, el criterio de esta Suprema Corte consiste en que la lógica de sobreseer una acción de inconstitucionalidad por la derogación de la norma impugnada es que la sentencia que se dicte no podría tener un efecto diverso al alcanzado con la abrogación y que, en asuntos de naturaleza electoral, esta causal debe interpretarse en conjunto con el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.

33. Ahora bien, en el presente caso, se estima que **nuestro fallo, precisamente, sí puede tener efectos diferentes** a la abrogación, toda vez que **las normas impugnadas siguen surtiendo efectos en sentido material**. Como se adelantó en el capítulo de precisión de la litis, el objeto de la reforma que se cuestiona en este asunto fue postergar la fecha para iniciar el proceso electoral local. En ese tenor, las normas impugnadas que indican el momento de inicio de un proceso electoral **no agotan sus efectos** en señalar dicha fecha, sino que, conforme a la porción citada del artículo 105 constitucional, también fijan el límite temporal que tienen los Poderes Legislativos para reformar sus leyes electorales.

19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución."

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 3/96, página 62.



34. Así, y hablando específicamente del proceso electoral previsto para el dos mil veintiuno en el Estado de San Luis Potosí, el Decreto 680 implicó el aplazamiento de la fecha límite para realizar reformas a la Ley Electoral del Estado al postergar el inicio del proceso electoral.²⁵ De aquí que la nueva Ley Electoral del Estado, publicada el treinta de junio de dos mil veinte, **fue expedida en atención a esa modificación de fecha del inicio del proceso electoral.**

35. Lo anterior significa que la posibilidad de aplicar la nueva Ley Electoral del Estado a los comicios de dos mil veintiuno, presupuso y presupone los efectos de las normas ahora impugnadas. Por ello, se considera que éstas **no han cesado en sus efectos**, pues son las que, materialmente, imposibilitan aplicar las normas reclamadas previo a su reforma que hoy se cuestiona y podrían servir eventualmente de base para la operatividad de la nueva ley electoral.

36. Así, nos resulta evidente que la abrogación formal de las normas reclamadas no provoca la ineficacia de cualquier pronunciamiento por parte de esta Suprema Corte en la presente sentencia. De considerarse inconstitucional la postergación del proceso electoral que ahora se cuestiona (que fue la que dio pie al surgimiento de una nueva legislación electoral en San Luis Potosí), nuestro fallo podría tener una incidencia en la operatividad de la nueva ley electoral en caso de que la otra legislación (que está impugnada a su vez en otra acción de inconstitucionalidad) sufriera de un vicio de inconstitucionalidad ante la verificación del cumplimiento de la veda, la razonabilidad de su fecha de inicio del proceso o cualquier otro que lleve a su invalidez total.

VII. ESTUDIO DE FONDO

37. Partiendo de lo explicado en los apartados anteriores, la materia del presente asunto se circunscribe a examinar la validez de los artículos 6o., fracción XXXIV; 46; 284, primer párrafo y 286, primer párrafo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, expedida el treinta de junio de dos mil catorce, los cuales fueron reformados por el Decreto 680 a efecto de recorrer la fecha límite para iniciar el proceso electoral.

²⁵ Esto en la medida en que tanto entre el tres de junio y el primero de septiembre, y entre el tres de junio y el treinta de septiembre median noventa días.



38. Para mantener la claridad explicativa, a continuación, volvemos a transcribir el contenido de estos artículos reclamados:

"Artículo 6o. Para los efectos de esta ley se entiende por: ...

"XXXIV. Proceso electoral: la fase temporal que comienza con la primera sesión del consejo, **convocada a más tardar el treinta de septiembre del año inmediato anterior al de la elección**, de conformidad con el artículo 284 de la presente ley, y que concluye con la declaración de validez de las elecciones que emita el consejo o, en su caso, la última resolución que emita el Tribunal Electoral del Estado, y comprende el conjunto de decisiones de éste, así como los actos, tareas y actividades que realicen los organismos electorales del Estado, los partidos políticos y los ciudadanos, dentro de este término."

"Artículo 46. El Pleno del Consejo, para la preparación del proceso electoral, **se reunirá a más tardar el treinta de septiembre del año anterior a aquel en que se celebren las elecciones estatales ordinarias**. A partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso, el Pleno del Consejo sesionará por lo menos dos veces por mes."

"Artículo 284. El Pleno del Consejo dará inicio al proceso electoral, mediante una sesión pública de instalación convocada por el presidente del mismo **a más tardar el treinta de septiembre del año inmediato anterior al de la elección**, a fin de iniciar la preparación de la elección que corresponda, en la que se procederá a: ..."

"Artículo 286. El proceso de las elecciones ordinarias de gobernador, diputados, y Ayuntamientos, comienza a partir de la sesión del Pleno del Consejo celebrada **a más tardar el treinta de septiembre del año anterior al de la elección**; y culmina con la declaración de validez formal pronunciada por el Pleno, conforme a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 31 de la Constitución del Estado, y el artículo 44, fracción II inciso I) de esta ley. Sus fases serán: ..."

39. El partido político actor considera que estas disposiciones resultan inconstitucionales porque, a su decir, el Decreto 680 fue publicado con menos de noventa días de anticipación al inicio del proceso electoral que pretende nor-



mar; es decir, en violación a la veda legislativa electoral establecida por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal. Asimismo, sostiene que se transgreden los principios rectores de la materia electoral establecidos en el artículo 116, fracción IV, constitucional,²⁶ especialmente los de legalidad y certeza.

40. Para sostener estas aseveraciones, el partido político se basa en dos líneas argumentativas.

- De acuerdo con la primera, los artículos impugnados (antes de su reforma) establecían que el proceso electoral de la entidad iniciaría la primera semana de septiembre de dos mil veinte; de modo que, en atención a la veda legislativa electoral, la fecha límite para que el Congreso Local reformara cualquier ley electoral era el primero de junio del mismo año. En la medida en que el decreto fue publicado el dos de junio de dos mil veinte, éste viola la veda mencionada y, por ende, es inconstitucional.

- En su segundo planteamiento, argumenta que las normas electorales únicamente establecen una fecha máxima para que empiece el proceso electoral y no impiden que comience antes. Así, el hecho de que el Consejo Electoral y de Participación Ciudadana del Estado ya convocó a preparación e integración de los Comités Municipales y Comisiones Distritales, implica que ya comenzó este proceso, lo que a su vez provoca que la reforma a las normas reclamadas contravenga la porción citada del artículo 105 constitucional.

41. Este Tribunal Pleno considera **infundados** estos argumentos. Por un lado, el Decreto 680 no contravino la veda legislativa electoral establecida por

²⁶ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad."



el artículo 105 constitucional. Por otro lado, no es cierto que para este momento ya haya comenzado el proceso electoral de San Luis Potosí, actualizándose un problema de legalidad y seguridad jurídica, pues no ha ocurrido ni la fecha ni los actos que marcan el inicio del proceso electoral.²⁷

42. Para justificar a detalle estas conclusiones, el presente apartado se dividirá en dos secciones: en la primera detallaremos el parámetro de regularidad y los precedentes aplicables y, en la segunda, realizaremos el examen de constitucionalidad de las normas reclamadas en el caso concreto.

Parámetro de regularidad y precedentes aplicables

43. La doctrina constitucional de esta Corte sobre la veda legislativa electoral parte de lo establecido por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, cuyo texto es el siguiente:

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

"...

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

"...

²⁷ En otro aspecto, del análisis oficioso del procedimiento legislativo de las normas impugnadas no se advirtieron violaciones invalidantes. En síntesis, este proceso se llevó a cabo de la siguiente forma. El seis de abril de dos mil veinte, el diputado Rolando Hervert Lara presentó una iniciativa en la que se plantea reformar los artículos 6o., fracción XXXIV; 46; 284, primer párrafo, y 286, primer párrafo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí entonces vigente. Esta iniciativa fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, la que terminó de dictaminar el asunto el dieciocho de mayo de dos mil veinte; dictamen que fue distribuido a los integrantes del Congreso. En la sesión ordinaria de veintiuno de mayo de dos mil veinte, el dictamen fue puesto a discusión del Pleno del Congreso; su lectura fue dispensada (lo cual fue aprobado por mayoría de votos) y, sin mayor discusión ni reserva sobre artículos particulares, fue aprobado por unanimidad de votos de las veintiséis diputadas y diputados presentes (de los veintisiete que integran el órgano). Finalmente, el mismo veintiuno de mayo, el Congreso remitió la minuta de decreto al gobernador del Estado para su promulgación y publicación; lo que sucedió el veintinueve de mayo de dos mil veinte.



"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."

44. En diversos precedentes,²⁸ este Tribunal Pleno ha interpretado el último párrafo citado en el sentido de que establece dos prescripciones para la promulgación, publicación y reforma de las leyes electorales, ya sean locales o federales. Por una parte, se ha dicho que comprende *una obligación* consistente en que las normas electorales deben quedar publicadas y promulgadas noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse; por la otra, se ha inferido *una prohibición* referida a que dichas normas no podrán sufrir modificaciones fundamentales una vez que haya iniciado el proceso electoral.

45. Sintácticamente, la posibilidad de interpretar estas dos prescripciones deriva de una separación entre los dos enunciados que componen el párrafo en comento. Así, se entiende (a) que "las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse" –lo que corresponde a la obligación referida–, y (b) que durante el proceso electoral "no podrá haber modificaciones legales fundamentales" –la prohibición destacada–.

46. Asimismo, partiendo de la exposición de motivos de la reforma constitucional en la que se incluyó este párrafo, se ha dicho que las dos prescripciones señaladas "únicamente (operan) si las leyes electorales que se emiten afectan el proceso electoral que iniciará en el plazo de noventa días o bien durante su desarrollo".²⁹ En suma, lo detallado en párrafos previos quiere decir que existe una veda electoral para promulgarse y publicarse leyes electorales noventa días antes de que inicie el respectivo proceso electoral y, en su caso, podrán promulgarse y publicarse normas legales electorales dentro de la veda legislativa,

²⁸ Véanse, entre otros, la acción de inconstitucionalidad 83/2017, fallada el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete; la acción de inconstitucionalidad 61/2012, fallada el cuatro de diciembre de dos mil doce, y la acción de inconstitucionalidad 29/2005, fallada el ocho de noviembre de dos mil cinco.

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 29/2005, *Op. Cit.* página 74. En el mismo sentido véase la acción de inconstitucionalidad 83/2017, *Op. Cit.* página 152.



siempre y cuando esas nuevas normas rijan para procesos electorales posteriores o, si ya está en curso el proceso electoral, se traten de modificaciones legales no fundamentales en términos de nuestros precedentes.

47. Lo que se busca con estas prescripciones son dos finalidades. La primera atiende al principio de *certeza electoral*³⁰ y consiste en la necesidad de que todos los participantes de los procesos electorales (votantes, candidatos, órganos electorales, etcétera) conozcan las reglas fundamentales que integran el marco legal de este proceso; a saber, que sepan las reglas del juego democrático.³¹

³⁰ Este principio está reconocido explícitamente en los artículos 41, fracción V, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal:

"Artículo 41. ...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, **la certeza**, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad **serán principios rectores.**"

"Artículo 116. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean **principios rectores los de certeza**, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad."

³¹ Jurisprudencia P./J. 98/2006, Tribunal Pleno, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, «página 1564», registro electrónico: 174536, de rubro y texto: "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO. El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el procurador general de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su



48. La segunda finalidad es relativa al término específico de noventa días, y parte de que el Constituyente Permanente consideró que este era un plazo adecuado para que esta Suprema Corte pueda resolver las acciones de inconstitucionalidad que pudieran plantearse antes del inicio de un proceso electoral en el que fueran a aplicar las normas impugnadas y que, en su caso, exista tiempo suficiente para emitir nuevas normas en el supuesto de que se declarara la invalidez de las impugnadas.³²

49. Ahora, en la aplicación de estas reglas constitucionales a los casos concretos, uno de los problemas prácticos que se han presentado es cuando una Legislatura pretende reformar las leyes electorales que van a aplicar en el próximo proceso electoral y en la misma reforma se contempla recorrer la fecha de inicio del proceso electoral. Esto porque el efecto de este tipo de normas no sólo consiste en establecer dicha fecha de inicio, sino que también fijan el límite temporal que tienen los Poderes Legislativos para reformar sus leyes electorales.

reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral."

³² En la iniciativa de reformas a la Constitución Federal de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis se señala lo siguiente:

"Conforme a la propuesta, la Corte conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción II del texto vigente del artículo 105 Constitucional, la prohibición existente ahora sobre este ámbito legal.

"Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que imponen su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contempla otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los noventa días previos a su inicio, **de tal suerte que puedan ser impugnados por inconstitucionales, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos**".



50. En ese escenario, cuando se impugnan estas reformas por una presunta contravención al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, surge el problema jurídico de determinar la fecha de inicio del proceso electoral que se debe tomar en cuenta para resolver si se violó la veda legislativa electoral: ¿Debe atenderse a la fecha establecida por la legislación anterior a la reforma, o a la establecida por la nueva ley impugnada?

51. En la primera ocasión que esta Corte respondió a esta pregunta (acción de inconstitucionalidad 18/2001) se decantó por la primera opción de manera tajante y con el apoyo de prácticamente todos los integrantes de este Tribunal Pleno: "para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral".³³ Esta consideración quedó plasmada en la jurisprudencia que derivó de este precedente, cuyo rubro indica claramente la postura de la Corte en ese momento: "PROCESO ELECTORAL. PARA DETERMINAR JURÍDICAMENTE SU INICIO DEBE ATENDERSE A LA FECHA QUE ESTABLEZCA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ANTERIOR A LA REFORMA Y NO A AQUELLA CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE CONTROVIERTE O A SITUACIONES FÁCTICAS.". ³⁴

52. Posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad 41/2008³⁵ esta Corte se enfrentó a un caso que entrañaba el mismo problema. Si bien en el engrose

³³ Acción de inconstitucionalidad 18/2001, fallada el siete de abril de dos mil uno por unanimidad de diez votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ausente el Ministro José Vicente Aguinaco Alemán.

³⁴ Jurisprudencia P./J. 64/2001, Tribunal Pleno, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, «página 876» registro electrónico: 189900, de texto: "Para efectos de determinar si una norma general electoral fue emitida fuera del plazo permitido que establece el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse o bien durante el mismo, para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral, pues de admitir lo contrario se violaría el principio de certeza que se salvaguarda con el establecimiento del plazo fijado."

³⁵ Fallada el ocho de abril de dos mil ocho. El criterio particular que se discute en esta ejecutoria fue aprobado por una mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Gudiño Pelayo, Azuela



se reiteró el criterio anterior, es importante mencionar que el proyecto discutido en el Pleno proponía un cambio de criterio y que éste fue apoyado por una minoría de cinco Ministros. Esto denota el comienzo de un cambio al interior de esta Corte sobre la perspectiva con la que se debían fallar estos casos.

53. Finalmente, el último precedente en el que nos posicionamos sobre este tema fue la **acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas**.³⁶ En este caso, aun cuando no fue expreso el abandono de la jurisprudencia P./J. 64/2001, la conclusión que se adoptó sí se apartó frontalmente del referido precedente, con lo que se consolidó el cambio que se venía gestando desde la referida acción de inconstitucionalidad 41/2008. Así, el nuevo criterio adoptado fue que **la fecha de inicio del proceso electoral a la que debe atenderse es la establecida en la ley reformada**.

54. Las razones que se dieron para llegar a esta conclusión son similares a las que expresó la minoría en la acción de inconstitucionalidad 41/2008.³⁷ En primer lugar, se parte de la premisa de que el establecimiento de la fecha de inicio de los procesos electorales locales es una cuestión que queda comprendida dentro del ámbito de libertad configurativa de cada Estado conforme a los artículos 41, primer párrafo y 116, fracción IV, de la Constitución Federal.³⁸

55. En segundo lugar, las prescripciones establecidas por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, sólo operan para el proceso electoral en que vayan a aplicarse las normas electorales recién emitidas y que se encuentran impugnadas. Entonces, la fecha a tomar en cuenta es aquella en la que de hecho

Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Ortiz Mayagoitia. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel y Silva Meza votaron porque se adoptara un nuevo criterio.

³⁶ Citada *supra*, nota 38. El cambio de criterio que se discute en este punto fue aprobado por una mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández obligada por la votación previa, Medina Mora I. con reservas, Pérez Dayán obligado por la votación previa y presidente Aguilar Morales. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

³⁷ *Cfr.* Versiones taquigráficas de las sesiones públicas ordinarias del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fechas ocho de abril de dos mil ocho, veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete y veintiséis de abril de dos mil diecisiete.

³⁸ *Cfr.* Acción de inconstitucionalidad 83/2017, *Op. Cit.* página 159.



se vayan a aplicar estas normas, la cual es precisamente la nueva fecha estipulada para el inicio del proceso electoral.

56. Por último, se planteó que con este nuevo criterio se cumplen las dos finalidades de la porción citada del artículo 105 constitucional. Dado que sigue mediando un plazo de noventa días entre la expedición de las nuevas normas y el proceso electoral en el que serán aplicadas: (a) los participantes del proceso electoral cuentan con tiempo suficiente para conocer las reglas del juego, y (b) esta Corte sigue contando con el mismo plazo para resolver cualquier impugnación que se haga a las nuevas normas.

57. No obstante, como se implicó en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas, lo anterior **no significa que el legislador está en completa libertad de elegir cualquier fecha** para el inicio del proceso electoral, **o que el cambio de esta fecha sea siempre y en todos los casos constitucionales**. Al final, tiene que haber **congruencia** entre el **momento de inicio y el resto de las disposiciones que rigen el proceso electoral**; por ejemplo, si la nueva fecha implica que no se puedan cumplir ciertos actos o, peor aún, hace inoperante a todo el proceso electoral, es evidente que la reforma será inconstitucional.

58. Asimismo, tiene que haber cierta razonabilidad en el cambio de fecha; sería sumamente discutible si se puede sostener la constitucionalidad de una reforma que pretenda este cambio a fechas previas al comienzo del proceso electoral establecido por la legislación anterior; sin que medie entonces un plazo de noventa días entre el proceso electoral, a fin de salvaguardar la legalidad y seguridad jurídica y que, de ser impugnado en acción de inconstitucionalidad, se cuente con el tiempo necesario para su resolución por parte de la Suprema Corte.

59. Con este criterio se reconoce que puede haber situaciones que afectan la constitucionalidad de este tipo de disposiciones; no obstante, se estima que la mejor manera de lidiar con ellas es a partir de un análisis del caso concreto y no con una regla tajante según la cual no hay forma alguna de cambiar el momento de inicio de un proceso electoral si ya nos encontramos a menos de noventa días de la fecha marcada para este acto según la legislación que se reforma.



Examen de regularidad de las normas reclamadas

60. Aplicando el parámetro de regularidad recién destacado al caso concreto, se estima que las normas reclamadas **superan un examen de constitucionalidad** en contraposición a los razonamientos del partido político.

61. Como se ha venido resaltando, los artículos impugnados, antes de su reforma, establecían que el proceso electoral de San Luis Potosí iniciaría con la primera sesión del Consejo General del Instituto Electoral Local convocada la primera semana del mes de septiembre del año inmediato anterior al de la elección; lo que debía ocurrir en esa misma fecha del año dos mil veinte en atención a los comicios planeados para dos mil veintiuno. El efecto de la modificación a las normas reclamadas, en virtud del Decreto 680, fue aplazar la convocatoria a esa primera sesión a más tardar el treinta de septiembre del año inmediato anterior a la elección.

62. En principio, el partido actor no controvierte esta reforma por el cambio de fecha en sí mismo; más bien, plantea que el vicio de constitucionalidad está en el *momento en que se publicó la reforma*. Para el partido político, mediaron menos de noventa días entre la fecha de publicación de las reformas reclamadas (a su decir, el dos de junio de dos mil veinte) y el momento marcado previamente para el inicio del proceso electoral (primero de septiembre de dos mil veinte); alternativamente, argumenta que de hecho ya comenzó el proceso electoral en el Estado y, por ende, no podía alterarse su fecha de inicio.

63. Tal como se adelantó, este Tribunal Pleno estima **infundados** estos argumentos. En primer lugar, el partido político parte de una **premisa falsa** consistente en que la reforma a los artículos reclamados, realizada mediante el Decreto 680, se haya publicado dentro de la veda legislativa electoral establecida por el artículo 105 constitucional.

64. Entre la publicación del viernes veintinueve de mayo de dos mil veinte del Decreto 680 y el martes uno de septiembre (primer día de la primera semana de septiembre),³⁹ existen **noventa y cuatro días** intermedios. Además, al

³⁹ Primer día del mes de septiembre. Fecha que lógicamente podía ser la primera en que se pudiera dar inicio al proceso electoral; pues los artículos impugnados previo a su reforma señalaban como



margen de que ya se señaló que la fecha de publicación fue la del veintinueve de mayo, aún bajo el supuesto de que el referido decreto hubiere sido publicado el dos de junio de dos mil veinte (tal como opinó la Sala Superior en su informe), entre ese momento y el primero de septiembre del mismo año habría **noventa días** intermedios. Así, la **premisa fáctica** del primer planteamiento de invalidez **carece de cualquier sustento**; y si fuera verdad, tampoco nos llevaría a una conclusión de invalidez.

65. Como lo detallamos en párrafos previos, **conforme a nuestra doctrina constitucional** (por ser el último precedente, la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas), la fecha que en todo caso debe tomarse en cuenta para analizar la veda electoral y **si concurren noventa días** entre la publicación de la reforma y el momento de inicio del proceso electoral, **es aquella estipulada en los artículos reformados**; es decir, en el caso, la que indica que el proceso electoral en el Estado de San Luis Potosí dará inicio con la primera sesión del Consejo del Instituto Electoral Local convocada a más tardar el treinta de septiembre del año inmediato anterior al de la elección.

66. Esta Suprema Corte entiende que estas normas lo que refieren es que la sesión del consejo **tendrá verificativo el treinta de septiembre** del año anterior al de la elección⁴⁰ (que para San Luis Potosí es en el dos mil veintiuno). Por ende, nos resulta evidente que entre el veintinueve de mayo de dos mil veinte y el treinta de septiembre del mismo año, **median ciento veintitrés días** intermedios y, por ello, **no concurre ninguna violación a la veda legislativa** electoral (por su parte, si se valorara el dos de junio al treinta de septiembre, mediarían ciento diecinueve días intermedios).

fecha de inicio del proceso la primera semana del mes de septiembre del año inmediato anterior al de la elección.

⁴⁰ Cuando se usa la expresión a "*más tardar el treinta de septiembre*" en los artículos reclamados 6, fracción XXXIV; 46; 284, primer párrafo, y 286, primer párrafo, lo que el legislador busca es que la convocatoria a la sesión del consejo se haga en esa fecha y no pueda ser convocada con posterioridad. Sin que pueda entenderse que la convocatoria puede realizarse con fecha previa al treinta de septiembre, pues eso no tendría lógica alguna en el sistema normativo de la legislación electoral. El rango entonces para convocar a sesión sería del primero de enero al treinta de septiembre; siendo una interpretación totalmente incongruente con la ley y, por ello, no es posible valorarla como si fuera al menos una posibilidad interpretativa.



67. De igual manera, el argumento de que el proceso electoral de San Luis Potosí ya comenzó porque ya se actualizaron sus supuestos de hecho **también resulta incorrecto**. Las normas electorales reclamadas,⁴¹ tanto antes como después de su reforma,⁴² son coincidentes en señalar que el proceso electoral co-

⁴¹ **Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí abrogada**

Antes de la reforma impugnada:

"**Artículo 284.** El Pleno del Consejo dará inicio al proceso electoral, mediante una sesión pública de instalación convocada por el presidente del mismo durante la primera semana del mes de septiembre del año inmediato anterior al de la elección, a fin de iniciar la preparación de la elección que corresponda, en la que se procederá a:

"I. Convocar a los partidos políticos para que designen o ratifiquen ante el consejo, a quienes deban representarlos:

"a) En el consejo, en un plazo que no exceda de diez días a partir de su instalación.

"b) En las Comisiones Distritales, y Comités Municipales Electorales, en un plazo que no exceda de diez días a partir de la instalación de cada organismo.

"Tal representación quedará sin efecto en caso de no postular candidatos a la elección de que se trate.

"Los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes ante los organismos electorales, dando aviso al consejo, el que lo comunicará, en su caso, al organismo electoral correspondiente, y

"II. Aprobar el calendario electoral, para lo cual el secretario Ejecutivo deberá presentar el proyecto respectivo para su análisis, discusión y aprobación, según la elección de que se trate."

Con la reforma impugnada:

"**Artículo 284.** El Pleno del Consejo dará inicio al proceso electoral, mediante una sesión pública de instalación convocada por el presidente del mismo a más tardar el treinta de septiembre del año inmediato anterior al de la elección, a fin de iniciar la preparación de la elección que corresponda, en la que se procederá a:

"I. Convocar a los partidos políticos para que designen o ratifiquen ante el consejo, a quienes deban representarlos:

"a) En el consejo, en un plazo que no exceda de diez días a partir de su instalación.

"b) En las Comisiones Distritales, y Comités Municipales Electorales, en un plazo que no exceda de diez días a partir de la instalación de cada organismo.

"Tal representación quedará sin efecto en caso de no postular candidatos a la elección de que se trate.

"Los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes ante los organismos electorales, dando aviso al consejo, el que lo comunicará, en su caso, al organismo electoral correspondiente, y

"II. Aprobar el calendario electoral, para lo cual el secretario Ejecutivo deberá presentar el proyecto respectivo para su análisis, discusión y aprobación, según la elección de que se trate."

⁴² El texto de las normas ahora reclamadas se replica en la ya referida Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí vigente, expedida el treinta de junio de dos mil veinte.

Por ejemplo, el **artículo 274** vigente prevé lo siguiente:

"**Artículo 274.** El Consejo General dará inicio al proceso electoral, mediante una sesión pública de instalación convocada por la o el presidente del mismo, el treinta de septiembre del año anterior al



menzaba con la sesión pública en la que el órgano de dirección del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado lleva a cabo los siguientes actos:

a) Convoca a los partidos políticos para que designen o ratifiquen a quienes deban representarlos (i) ante dicho consejo, y (ii) ante las Comisiones Distritales y los Comités Municipales Electorales; y

b) Aprueba el calendario electoral.

68. Así, es falso que el proceso electoral de la entidad comenzara con los actos que señala el partido político actor en su demanda y que ya sucedieron (la expedición de la convocatoria pública para la selección de los integrantes de las Comisiones Distritales y los Comités Municipales Electorales). A su vez, esta Corte no tiene noticia de que ya haya ocurrido el acto que sí marca el inicio del proceso electoral recién detallado; por el contrario, en el informe rendido por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado (en adelante, el "consejo") se expuso que la fecha planeada para iniciar el proceso electoral es el treinta de septiembre de dos mil veinte.⁴³

de la elección, a fin de iniciar la preparación de la elección que corresponda, en la que se procederá a:

"I. Convocar a los partidos políticos para que designen o ratifiquen ante el consejo, a quienes deban representarlos:

"a) En el consejo, en un plazo que no exceda de diez días a partir de su instalación.

"b) En las Comisiones Distritales, y Comités Municipales Electorales, en un plazo que no exceda de diez días a partir de la instalación de cada organismo.

"Tal representación quedará sin efecto en caso de no postular candidatas o candidatos a la elección de que se trate.

"Los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes ante los organismos electorales, dando aviso al consejo, el que lo comunicará, en su caso, al organismo electoral correspondiente, y

"II. Aprobar el calendario electoral, para lo cual la secretaría ejecutiva deberá presentar el proyecto respectivo para su análisis, discusión y aprobación, según la elección de que se trate."

⁴³ El hecho de que el Instituto Electoral Local lleve a cabo actos (como los que refiere el partido en su demanda) que puedan tener trascendencia a un proceso electoral siguiente (como la convocatoria para consejeros distritales o municipales) no implica que ya haya iniciado el proceso electoral respectivo; inclusive, cuando la ley electoral abrogada (artículo 44, fracción I, inciso d), que gozaba de presunción de validez) indicaba que ello debía ocurrir previo al inicio del proceso electoral respectivo.



69. Ahora bien, por su parte y como se explicó en la sección anterior, el criterio de esta Suprema Corte no es meramente formal, sino **también implica una salvaguarda a los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica**. A saber, los casos en los que se cambia la fecha de inicio de los procesos electorales requieren que se examine si la nueva fecha planteada no irrumpe en la lógica de las demás normas que rigen el proceso electoral.

70. En resumen, se estima que la fecha de treinta de septiembre **resultaba congruente** conforme al sistema normativo al que fue implementado (en términos de lo dispuesto en la entonces ley electoral a la que pertenecían los artículos impugnados), respetando los principios que rigen la materia electoral. Debiéndose resaltar que este análisis no es inocuo, pues como ya se señaló, la regularidad constitucional de estas normas tiene trascendencia en la aplicabilidad y regularidad de la legislación electoral vigentes.⁴⁴

71. A mayor abundamiento, conforme al artículo 285 de la Ley Electoral abrogada,⁴⁵ el proceso electoral en San Luis Potosí estaba conformado por tres

El artículo 105 constitucional no habla de la imposibilidad de que las normas legales electorales sean aplicadas por sus operadores. De lo que habla es de la imposibilidad de modificar las normas legales que rigen a un proceso electoral noventa días antes de su inicio.

⁴⁴ Si se considerara que los artículos impugnados afectan los principios de certeza, legalidad y seguridad electorales, el cambio de la fecha del proceso electoral tal como se hizo devendría como inconstitucional y, por ende, cabría el cuestionamiento si la nueva Ley Electoral (publicada el treinta de junio de dos mil veinte) se expidió o no dentro de la veda legislativa electoral establecida constitucionalmente con todas las consecuencias jurídicas que esto implica y que ya fueron explicadas. Aspecto que tendría que analizarse en efectos de esta acción o podría formar parte del análisis de las acciones de inconstitucionalidad competencia de esta Suprema Corte en las que, es un hecho notorio, se cuestionó la regularidad constitucional de la nueva Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

⁴⁵ **Artículo 285.** El proceso electoral, para efectos de la presente, comprende las siguientes etapas:

"I. De preparación de la elección que corresponda: que se inicia con la sesión de instalación formal del Pleno del Consejo y concluye hasta antes del inicio de la jornada electoral;

"II. De la jornada electoral: que se inicia a las 8:00 horas del día de la elección y concluye con la clausura de las casillas, y

"III. De resultados y declaración de validez de las elecciones: que se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales de las mesas directivas de casilla, a los Comités Municipales Electorales, o a las Comisiones Distritales Electorales, las que remitirán lo conducente al Consejo; y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen estos organismos electorales, o las resoluciones que en su caso emita el Tribunal Electoral, según la elección de que se trate. ..."



etapas: (a) la preparación de la elección, (b) la jornada electoral, y (c) la de resultados y declaración de validez:

a) Sesión de instalación del Pleno del Consejo: conforme a los artículos 284 y 285, este acto constituye el inicio del proceso electoral y debe ocurrir a más tardar el treinta de septiembre del año inmediato anterior a la elección. Como ya dijimos, en esta sesión se debe convocar a los partidos políticos para que designen o ratifiquen a sus representantes ante el referido consejo y se debe aprobar el calendario electoral.

b) Determinación de los topes de gasto de precampaña: el artículo 345,⁴⁶ indica que el consejo, a más tardar el último día del mes de octubre del año previo al de la elección, determinará los topes de gasto de precampaña de acuerdo al candidato y al tipo de elección para el que pretende ser postulado.

c) Actos de precampaña: de acuerdo con el artículo 343,⁴⁷ las precampañas para la elección de gobernadores, diputados y miembros de los Ayuntamien-

⁴⁶ **Artículo 345.** El consejo, a más tardar el último día del mes de octubre del año previo al de la elección, determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será equivalente al veinticinco por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate."

⁴⁷ **Artículo 343.** Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular, son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en esta ley, y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

"Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al consejo dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

"I. Tratándose de las precampañas para la elección de gobernador, estas se desarrollarán dentro del periodo comprendido del quince de noviembre del año previo al de la elección, al quince de febrero del año de la elección, y no podrán durar más de sesenta días a partir del día el que (sic) el partido político, a través de su representante (sic), notifique al consejo el comienzo de su proceso;

"II. Tratándose de las precampañas para la elección de diputados y Ayuntamiento, estas se desarrollarán dentro del periodo comprendido del quince de noviembre del año previo al de la elec-



tos se desarrollarán en el periodo comprendido entre el quince de noviembre del año previo a la elección y el quince de febrero del año de la elección.

d) Instalación de Comisiones Distritales y Comités Municipales Electorales: en términos del artículo 286,⁴⁸ tanto las Comisiones Distritales Electorales como los Comités Municipales Electorales deberán quedar legalmente instalados el último día del mes de noviembre del año anterior a la elección. Es importante distinguir el acto de instalación de estos organismos de la convocatoria que expide el consejo para que se integren; el primer acto sí forma parte del proceso electoral de acuerdo con la normativa local, el segundo, contrariamente a lo argumentado por el partido actor, no.

e) Presentación de la plataforma electoral de los partidos políticos: dentro de los primeros quince días de enero del año de la elección, los partidos políticos deberán presentar su plataforma electoral ante el consejo.⁴⁹

f) Registro de candidatos: el registro de candidatos a gobernador estará abierto desde el veintiuno al veintisiete de febrero del año de la elección,⁵⁰ para

ción, al quince de febrero del año de la elección, y no podrán durar más de cuarenta días a partir del día el que el partido político, a través de su representante (sic), notifique al consejo el comienzo de sus procesos, y

"III. Las precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas. ..."

⁴⁸ "Artículo 286. El proceso de las elecciones ordinarias de gobernador, diputados, y Ayuntamientos, comienza a partir de la sesión del Pleno del Consejo celebrada a más tardar el treinta de septiembre del año anterior al de la elección; y culmina con la declaración de validez formal pronunciada por el Pleno, conforme a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 31 de la Constitución del Estado, y el artículo 44, fracción II inciso I) de esta ley. Sus fases serán:

"I. Proveer la debida integración de las Comisiones Distritales Electorales, comprobando la legal instalación de éstas, a más tardar el último día del mes de noviembre del año anterior al de la elección;

"II. Proveer la debida integración de los Comités Municipales Electorales, comprobando la legal instalación de éstos, a más tardar el último día del mes de noviembre del año anterior al de la elección; ..."

⁴⁹ "Artículo 302. Los partidos políticos para cada elección deberán de presentar su plataforma electoral ante el consejo, dentro de los quince primeros días de enero del año de la elección."

⁵⁰ "Artículo 287. El registro de candidatos a gobernador estará abierto del día veintiuno al veintisiete de febrero del año de la elección."



diputados de mayoría relativa del quince al veintiuno de marzo del año de la elección,⁵¹ y para los integrantes de los Ayuntamientos y las listas de diputados de representación proporcional del veintiuno al veintisiete de marzo del año de la elección.⁵²

g) Campañas electorales: las campañas electorales iniciarán al día siguiente al del registro de las candidaturas y deberán concluir tres días antes de la celebración de la jornada electoral. Las campañas de los candidatos a gobernador deberán durar noventa días y las de candidatos a diputados y a los Ayuntamientos sesenta días.⁵³

h) Debates de los candidatos a gobernador: el artículo 358⁵⁴ prescribe que debe haber por lo menos dos debates entre los candidatos a gobernador dentro de los últimos treinta días del plazo de campaña.

i) Envío de material necesario para la jornada electoral: por lo menos quince días antes del día de la elección el consejo debe enviar todo el material necesario para la jornada electoral a las Comisiones Distritales y a los Comités Municipales Electorales.⁵⁵ Asimismo, estos últimos deberán entregar a cada presidente

⁵¹ "Artículo 288. Dentro de los plazos comprendidos del quince al veintiuno de marzo del año de la elección, se deben presentar para su registro, las fórmulas de candidatos a diputados de mayoría relativa."

⁵² "Artículo 289. En la elección de Ayuntamientos, el registro de planillas de mayoría, y lista de candidatos a regidores de representación proporcional, y las listas de candidatos a diputados de representación proporcional, quedará abierto del veintiuno al veintisiete de marzo del año de la elección."

⁵³ "Artículo 357. Las campañas electorales para gobernador del Estado tendrán una duración de noventa días. Las campañas electorales para diputados y Ayuntamientos tendrán una duración de sesenta días.

"Las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.

"El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración, ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales."

⁵⁴ "Artículo 358. En materia de debates es obligatorio el desarrollo de por lo menos dos entre todos los candidatos a gobernador del Estado, dentro de los últimos treinta días del plazo de campaña."

⁵⁵ "Artículo 338. El consejo ordenará, con oportunidad, la preparación de todo el material necesario para la elección; y lo enviará por lo menos con quince días de anticipación al día de la elección, a las Comisiones Distritales, o a los Comités Municipales, según la elección de que se trate; quienes



de mesa directiva de casilla todo este material electoral dentro de los cinco días previos a la celebración de la elección.⁵⁶

72. Bajo esa tónica, se considera que el cambio de fecha del inicio del proceso electoral **no afectó ninguno de los actos que debían tener lugar** en la etapa de preparación de las elecciones. Por un lado, no había ningún acto contemplado para el mes de septiembre del año previo a la elección; de modo que recorrer la fecha de inicio de la primera semana de este mes al día treinta no implicaba saltarse o imposibilitar la realización de cualquier acto.

73. Por otro lado, la reforma tampoco implicó la reducción del tiempo de campaña o precampaña, ni generó que algún acto tuviera que precipitarse irrazonablemente. Como vimos, el siguiente acto dentro del proceso con un plazo específico es la fijación de los topes de gasto de precampaña, y esta estaba programada para el último día del mes de octubre del año previo al de la elección; es decir, a un mes del comienzo del proceso conforme a los artículos reformados. En el mismo sentido, el cambio de fecha no implicó retrasar la fecha de registro de candidatos ni el tiempo que media entre este acto y la jornada electoral.

74. Así, de una evaluación global de la incidencia normativa de los artículos impugnados en la Ley Electoral abrogada no se desprende afectación alguna a los participantes del proceso electoral; asimismo, no se advierte que la nueva fecha planteada sea irrazonable en la manera en que se articula con los demás plazos previstos en dicha ley. Esto nos lleva a estimar que los artículos impugnados no adolecen de ningún vicio de constitucionalidad en cuanto a su congruencia con su marco normativo.

75. Conforme a todo lo anterior, lo procedente es **reconocer la constitucionalidad de los artículos impugnados.**

a su vez lo entregarán a los presidentes de casilla dentro de los cinco días anteriores a la fecha de la jornada electoral."

⁵⁶ **"Artículo 340.** Las Comisiones Distritales, o los Comités Municipales Electorales, entregarán a cada presidente de mesa directiva de casilla, dentro de los cinco días previos a la jornada electoral, y contra el recibo detallado correspondiente, el material electoral, que quedará hasta el día de la elección bajo su custodia y que deberá conformarse por: ..."



76. Sin más aspectos que tratar, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 6o., fracción XXXIV, 46, 284, párrafo primero y 286, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí —expedida el treinta de junio de dos mil catorce—, reformados mediante el Decreto 0680 y su fe de erratas, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, en términos del apartado VII de este fallo.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y al resto de los órganos señalados en la misma y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Pérez Dayán y



presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La Ministra y los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría y por consideraciones distintas, Piña Hernández obligada por la mayoría y por consideraciones distintas, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek obligado por la mayoría y por consideraciones distintas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 6o., fracción XXXIV, 46, 284, párrafo primero y 286, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí –expedida el treinta de junio de dos mil catorce–, reformados mediante el Decreto 0680 y su fe de erratas, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente genérico.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.



Nota: La tesis aislada P. IV/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de agosto de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en la acción de inconstitucionalidad 171/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el día siete de septiembre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Partido Conciencia Popular, en contra del Decreto No. 680 y su fe de erratas, publicados en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, el veintinueve de mayo de dos mil veinte, mediante el cual se reformaron los artículos 6o., fracción XXXIV, 46, 284 y 286 de la Ley Electoral de esa entidad federativa. El decreto impugnado se emitió, exclusivamente, para prorrogar la fecha de inicio del proceso electoral en los siguientes términos:

.....
Antes de la reforma impugnada
.....

"Artículo 6o. Para los efectos de esta ley se entiende por: ...

"XXXIV. Proceso electoral: la fase temporal que comienza con la primera sesión del consejo, **convocada la primera semana del mes de septiembre del año inmediato anterior al de la elección**, de conformidad con el artículo 284 de la presente ley, y que concluye con la declaración de validez de las elecciones que emita el consejo o, en su caso, la última resolución que emita el Tribunal Electoral del Estado, y comprende el conjunto de decisiones de éste, así como los actos, tareas y actividades que realicen los organismos electorales del Estado, los partidos políticos y los ciudadanos, dentro de este término."

.....
Decreto impugnado de 29 de mayo de 2020
.....

"Artículo 6o. Para los efectos de esta ley se entiende por: ...

"XXXIV. Proceso electoral: la fase temporal que comienza con la primera sesión del consejo, **convocada a más tardar el treinta de septiembre del año inmediato anterior al de la elección**, de conformidad con el artículo 284 de la presente ley, y que concluye con la declaración de validez de las elecciones que emita el consejo o, en su caso, la última resolución que emita el Tribunal Electoral del Estado, y comprende el conjunto de decisiones de éste, así como los actos, tareas y actividades que realicen los organismos electorales del Estado, los partidos políticos y los ciudadanos, dentro de este término."



Antes de la reforma impugnada

"Artículo 46. El Pleno del Consejo, para la preparación del proceso electoral, **se reunirá dentro de la primera semana de septiembre del año anterior a aquél en que se celebren las elecciones estatales ordinarias.** A partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso, el Pleno del Consejo sesionará por lo menos dos veces por mes."

Decreto impugnado de 29 de mayo de 2020

"Artículo 46. El Pleno del Consejo, para la preparación del proceso electoral, se reunirá **a más tardar el treinta de septiembre del año anterior a aquel en que se celebren las elecciones estatales ordinarias.** A partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso, el Pleno del Consejo sesionará por lo menos dos veces por mes."

Antes de la reforma impugnada

"Artículo 284. El Pleno del Consejo dará inicio al proceso electoral, mediante una sesión pública de instalación **convocada por el presidente del mismo durante la primera semana del mes de septiembre del año inmediato anterior al de la elección,** a fin de iniciar la preparación de la elección que corresponda, en la que se procederá a: ..."

Decreto impugnado de 29 de mayo de 2020

"Artículo 284. El Pleno del Consejo dará inicio al proceso electoral, mediante una sesión pública de instalación **convocada por el presidente del mismo a más tardar el treinta de septiembre del año inmediato anterior al de la elección,** a fin de iniciar la preparación de la elección que corresponda, en la que se procederá a: ..."

Antes de la reforma impugnada

"Artículo 286. El proceso de las elecciones ordinarias de gobernador, diputados, y Ayuntamientos, **comienza a partir de la sesión del Pleno del Consejo celebrada durante la primer semana del mes de septiembre del año anterior al de la elección;** y culmina con la declaración de validez formal pronunciada por el Pleno, conforme a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 31 de la Constitución del Estado, y el artículo 44 fracción II inciso I) de esta ley. Sus fases serán: ..."

Decreto impugnado de 29 de mayo de 2020

"Artículo 286. El proceso de las elecciones ordinarias de gobernador, diputados, y Ayuntamientos, **comienza a partir de la sesión del Pleno del Consejo celebrada a más tardar el treinta de septiembre del año anterior al de la elección;** y culmina con la declaración de validez formal pronunciada por el Pleno, conforme a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 31 de la Constitución del Estado, y el artículo 44, fracción II inciso I) de esta ley. Sus fases serán: ..."



Como se observa, de conformidad con los artículos 6o., fracción XXXIV, 46, 284 y 286 de la mencionada ley, en esta entidad federativa el proceso electoral inicia con la primera sesión pública de instalación del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Antes de la publicación del decreto impugnado, estos artículos indicaban que dicha sesión ocurriría durante **la primera semana del mes de septiembre anterior al año de la elección**. Sin embargo, el referido decreto modificó estos artículos para establecer que la sesión de instalación del consejo ocurriría **a más tardar el treinta de septiembre del año inmediato anterior al de la elección**.

Por unanimidad, quienes integramos el Tribunal Pleno consideramos que las disposiciones son constitucionales, pues las entidades federativas gozan de libertad de configuración para modificar la fecha de inicio del proceso electoral, siempre que respeten los principios fundamentales de la Constitución Federal y que no comprometan con ello la realización de las distintas etapas del proceso electoral.

Uno de los mandatos que deben respetar las entidades federativas es que las modificaciones a la legislación electoral sean publicadas fuera del periodo al que se refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.¹ Este precepto dispone que las leyes electorales, federales y locales, deben promulgarse y publicarse **por lo menos noventa días antes que inicie el proceso electoral** en el que vayan a aplicarse y que durante el mismo no podrán realizarse modificaciones legales fundamentales.

La disposición anterior, a la que coloquialmente se le conoce como el periodo de **veda electoral**, representa un límite temporal a las facultades legislativas en materia electoral tanto del Congreso de la Unión, como de las Legislaturas de las entidades federativas. Su objetivo es preservar el principio **de certeza electoral**, en su vertiente de que todos los actores involucrados y la propia ciudadanía conozcan con anticipación las reglas conforme a las cuales se desarrollará el proceso electoral.

¹ "Artículo 105. ...

"II. ...

"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales."



El problema principal del presente asunto radica en que el decreto modificó el calendario electoral, por lo que el Pleno ponderó que debía determinarse cuál es la fecha que sirve de base para computar la veda electoral: si la estipulada en las normas previo a la reforma (*primera semana del mes de septiembre*) o la establecida en los artículos reformados en virtud del propio decreto (*a más tardar el treinta de septiembre*).

La sentencia desarrolla, en sus párrafos 43 a 59, un parámetro de regularidad constitucional y diversos precedentes que considera aplicables. En ellos concluye que, de conformidad con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas,² **la fecha que debe tomarse en cuenta es la estipulada en los artículos reformados**. A partir de esa conclusión es que realiza el cómputo respectivo y concluye, en los párrafos 65 y 66, que transcurrieron **ciento veintitrés días** intermedios, por lo que no se transgredió la veda electoral.

La razón de mi voto aclaratorio es que considero que en el caso concreto **resultaba innecesario determinar si la fecha de inicio del proceso electoral es la que responde a la ley anterior o a la ley reformada**. En mi opinión, era suficiente responder el concepto de invalidez en los términos hechos valer por el partido político, quien a su decir, entre el momento de la publicación del decreto (a su decir el dos de junio de dos mil veinte) y el momento marcado previamente para el inicio del proceso electoral (primero de septiembre de dos mil veinte), transcurrieron más de noventa días.

No obstante lo anterior, como se reconoce en el proyecto, el propio partido político **partió de premisas falsas tanto en la fecha de publicación del decreto, como en el cómputo de los noventa días**. Por una parte, como se razona en la sentencia, el decreto impugnado fue publicado el veintinueve de mayo y no el dos de junio de dos mil veinte como el accionante señaló en el concepto de invalidez respectivo, por lo que transcurrieron noventa y cuatro días. Por otra, aun considerando que el decreto sí se hubiera publicado el dos de junio

² Acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, resuelta por el Pleno el 26 de octubre de 2017, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortíz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Aguilar Morales, respecto a reconocer la validez del artículo transitorio quinto del Decreto 286 impugnado. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.



de dos mil veinte, entre ese momento y el primero de septiembre del mismo año habrían transcurrido noventa días intermedios. Los argumentos anteriores dan respuesta al planteamiento de la demanda y eran suficientes para sostener lo **infundado** del concepto de invalidez sin necesidad de realizar el análisis de qué fecha debe tomarse en cuenta para realizar el cómputo respectivo.

En consecuencia, es un hecho notorio que, partiendo del propio argumento del partido accionante en su concepto de invalidez, la reforma se publicó fuera del periodo de veda electoral y, por lo tanto, los artículos impugnados resultan válidos.

Este voto se publicó el viernes 13 de agosto de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 171/2020.

En sesión celebrada el siete de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, reconoció la validez de los artículos 6o., fracción XXXIV, 46, 284, primer párrafo, y 286, primer párrafo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí expedida el treinta de junio de dos mil catorce, reformados mediante el Decreto 680 y la fe de erratas, publicados el veintinueve de mayo de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado, por medio de los cuales se recorrió la fecha de inicio del proceso electoral local casi un mes –el comienzo del proceso electoral fue postergado al treinta de septiembre de dos mil veinte–.

En la sentencia se determinó que, siguiendo lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas,¹ la reforma a los artículos reclamados

¹ Acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, resuelta por el Pleno el 26 de octubre de 2017, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Aguilar Morales, respecto a reconocer la validez del artículo transitorio quinto del Decreto 286 impugnado. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.



fue publicada antes de que comenzara la veda legislativa electoral establecida por el artículo 105 constitucional.

Al respecto, si bien comparto el sentido y la mayoría de las consideraciones sostenidas en la sentencia, me permito expresar las razones por las que llegué a esa conclusión.

En primer lugar, me aparto de los párrafos 65 y 66 de la sentencia en los que se establece que para verificar si el decreto impugnado fue emitido sin vulnerar el periodo de veda legislativa, siguiendo lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas, debe hacerse el cómputo teniendo como fecha de comienzo del proceso electoral la prevista en la nueva legislación (es decir, la fecha a la que fue desplazado el comienzo del proceso electoral). Lo anterior, porque desde mi perspectiva ese precedente no es exactamente aplicable a este caso en particular.

En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas este Tribunal Pleno se impugnó un decreto de reformas a diversos temas sustantivos y procesales que regulan distintos aspectos del proceso electoral –por ejemplo disposiciones sobre paridad de género, representación proporcional, candidaturas independientes, entre otras–, de ahí que lo correcto era, como se hizo en el precedente, tomar como fecha cierta del comienzo del proceso electoral la prevista en la propia legislación (en un artículo transitorio se fijaba la fecha de comienzo del proceso electoral).

Por el contrario, en esta ocasión, el legislador local emitió un decreto dirigido exclusivamente para prorrogar la fecha en la que comenzará el proceso electoral local.

En este sentido, me parece que nos encontramos ante un supuesto distinto, por lo que el precedente anterior no es exactamente aplicable en este caso; en su lugar, considero que este Tribunal Pleno debe analizar, en cada caso concreto, si la prórroga del inicio de un proceso electoral fue realizada por el legislador local de acuerdo con los parámetros exigidos por la Constitución General y garantizando que esta prórroga no entrañe un mecanismo fraudulento.

Así, en este caso en concreto, para verificar si el decreto impugnado fue emitido sin invadir la veda legislativa de noventa días, es necesario tomar como pa-



rámetro temporal el momento en que originalmente comenzaría el proceso electoral, pues de lo contrario estaríamos ocasionando una distorsión y juzgaríamos la norma impugnada teniendo como parámetro su propio contenido, lo cual no me parece posible en este caso.

En segundo lugar, y de acuerdo con lo anterior, **estoy de acuerdo con la sentencia en que debe reconocerse la validez** de los artículos 6o., fracción XXXIV, 46, 284, primer párrafo, y 286, primer párrafo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, reformados mediante el Decreto 680 y la fe de erratas, publicados el veintinueve de mayo de dos mil veinte, pues la reforma que tuvo como efecto prorrogar el comienzo del proceso electoral **no invade el periodo de veda legislativa electoral de noventa días**, previsto en el artículo 105 constitucional.

En efecto, como se sostiene en la sentencia, las entidades federativas tienen potestad legislativa para emitir la regulación electoral local, atendiendo a las bases que se establecen en la propia Constitución y en las leyes generales. De ahí que el establecimiento del comienzo del proceso electoral en cada entidad federativa queda dentro del ámbito de su libertad configurativa.

En este sentido, el artículo 105 constitucional prevé que las normas electorales deben quedar publicadas y promulgadas noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse; asimismo, refiere que dichas normas no podrán sufrir modificaciones fundamentales una vez que haya comenzado el proceso electoral.

Este mandato constitucional tiene su razón de ser en la protección del principio de *certeza electoral* que consiste en la necesidad de que todos los participantes de los procesos electorales (partidos políticos, candidatas y candidatos, autoridades electorales y la ciudadanía en general) conozcan las reglas fundamentales que rigen el marco legal del proceso electivo.

En este sentido, el criterio adoptado en el presente asunto, cumple con lo ordenado en el artículo 105 constitucional, ya que **la modificación del comienzo del proceso electoral es armónica con el resto del ordenamiento y, además, es respetuosa de la veda legislativa**, pues sigue mediando un plazo de al menos noventa días entre la expedición de las nuevas normas y la fecha



en que originalmente –antes de esta reforma– comenzaría el proceso electoral (inicios de septiembre de dos mil veinte).

Por tanto, considero que la decisión del Congreso Local de retardar el comienzo del proceso electoral para estar en tiempo de emitir diversas leyes electorales, entre ellas la Ley de Justicia Electoral y la Ley Electoral del Estado, no contraviene el periodo de veda legislativa electoral ni se trata de un mecanismo fraudulento.

Bajo esta misma lógica, también estoy de acuerdo en que la prórroga del comienzo del proceso electoral es armónica con las demás normas que rigen el proceso electoral. En efecto, del análisis de las etapas que conforman el proceso electoral de San Luis Potosí (preparación de la elección, jornada electoral, así como la de resultados y declaración de validez), previstas en el artículo 285 de la Ley Electoral vigente al momento de emitirse el decreto impugnado,² se advierte que el cambio de fecha del comienzo del proceso electoral no afectó los actos que deben tener lugar en la etapa de preparación de las elecciones y tampoco incidió en el desarrollo las otras dos etapas, de manera que la modificación es armónica con el principio de certeza en materia electoral y con los estándares exigidos por la Constitución y la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al tenor de las consideraciones anteriores, **estoy de acuerdo en reconocer la validez** de los artículos 6o., fracción XXXIV, 46, 284, primer párrafo, y 286, primer párrafo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

Este voto se publicó el viernes 13 de agosto de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² "Artículo 285. El proceso electoral, para efectos de la presente, comprende las siguientes etapas:
"I. De preparación de la elección que corresponda: que se inicia con la sesión de instalación formal del Pleno del Consejo y concluye hasta antes del inicio de la jornada electoral;
"II. De la jornada electoral: que se inicia a las 8:00 horas del día de la elección y concluye con la clausura de las casillas, y
"III. De resultados y declaración de validez de las elecciones: que se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales de las mesas directivas de casilla, a los Comités Municipales Electorales, o a las Comisiones Distritales Electorales, las que remitirán lo conducente al consejo; y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen estos organismos electorales, o las resoluciones que en su caso emita el Tribunal Electoral, según la elección de que se trate ..."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

II. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DEL TÍTULO Y CÉDULA PROFESIONAL DE LICENCIATURA EN DERECHO O ABOGADO PARA SER SECRETARIO DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LAS DEMARCACIONES CON MÁS DE CIENTO MIL HABITANTES EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (ARTÍCULO 77, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "RESPECTO A LAS DEMARCACIONES CON POBLACIÓN DE MÁS DE CIENTO MIL HABITANTES, SERÁ NECESARIO QUE EL TÍTULO Y CÉDULA PROFESIONAL SEAN DE LICENCIATURA EN DERECHO, O ABOGADO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

III. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DEL TÍTULO Y CÉDULA PROFESIONAL DE LICENCIATURA EN DERECHO O ABOGADO PARA SER SECRETARIO DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LAS DEMARCACIONES CON MÁS DE CIENTO MIL HABITANTES EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ SUPERA EL ESCRUTINIO O TEST DE IGUALDAD (ARTÍCULO 77, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "RESPECTO A LAS DEMARCACIONES CON POBLACIÓN DE MÁS DE CIENTO MIL HABITANTES, SERÁ NECESARIO QUE EL TÍTULO Y LA CÉDULA PROFESIONAL SEAN DE LICENCIATURA EN DERECHO, O ABOGADO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

IV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DEL TÍTULO Y CÉDULA PROFESIONAL DE LICENCIATURA EN DERECHO O ABOGADO PARA SER SECRETARIO DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LAS DEMARCACIONES CON MÁS DE CIENTO MIL HABITANTES EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ CONLLEVA BENEFICIOS A LA COMUNIDAD (ARTÍCULO 77, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "RESPECTO A LAS DEMARCACIONES CON POBLACIÓN DE MÁS DE CIENTO MIL HABITANTES, SERÁ NECESARIO QUE EL TÍTULO Y LA CÉDULA PROFESIONAL SEAN DE LICENCIATURA EN



DERECHO, O ABOGADO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DEL TÍTULO Y CÉDULA PROFESIONAL DE LICENCIATURA EN DERECHO O ABOGADO PARA SER SECRETARIO DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LAS DEMARCACIONES CON MÁS DE CIENTO MIL HABITANTES EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ NO VULNERA LA LIBERTAD DE TRABAJO (ARTÍCULO 77, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "RESPECTO A LAS DEMARCACIONES CON POBLACIÓN DE MÁS DE CIENTO MIL HABITANTES, SERÁ NECESARIO QUE EL TÍTULO Y LA CÉDULA PROFESIONAL SEAN DE LICENCIATURA EN DERECHO, O ABOGADO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 199/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 13 DE ABRIL DE 2021. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: SELENE VILLAFUERTE ALEMÁN.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al trece de abril de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisoras y normas impugnadas.** Mediante escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez del artículo 77, fracción III, en la porción normativa "Respecto a las demarcaciones con población de más de cien mil habitantes, será necesario que el título y cédula profesional sean de licenciatura en derecho, o abogado; ...", de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, reformada mediante Decreto Número 0592 publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de esa entidad.



La accionante señaló que la norma impugnada violaba los artículos 1o., 5o. y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los numerales 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

SEGUNDO.—Concepto de invalidez. En un único concepto de invalidez, la accionante expuso los argumentos siguientes:

El artículo 77, fracción III, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, prevé como requisito para acceder al cargo de secretario de Ayuntamiento, entre otros, contar con título y cédula profesional o nivel licenciatura, con antigüedad mínima de tres años en el ejercicio de la profesión. Distingue que cuando existan demarcaciones territoriales con una población de más de cien mil habitantes, será necesario que el título o cédula profesional sean de licenciatura en derecho o abogado.

Tal porción normativa es inconstitucional porque excluye de manera injustificada a un sector de la población para poder ejercer dicho cargo, ya que distingue entre diversos títulos académicos para desempeñar las mismas funciones tomando como base el número de habitantes en cada demarcación, limitando con ello la posibilidad de participar en la vida pública municipal en razón de una condición social —la licenciatura cursada—, lo que resulta en una limitante desproporcionada y, por tanto, discriminatoria.

Deben tomarse en cuenta las funciones que le son encomendadas al secretario de Ayuntamiento, las cuales, según la fracción II del artículo 77 de la citada legislación, pueden ser ejercidas incluso por personas que solamente tienen un nivel de escolaridad de preparatoria. De ahí que la exigencia señalada no constituye un requisito razonable para el desempeño del cargo.

Entre las causas de justificación que expuso el Congreso potosino para adicionar el requisito impugnado fue que en las demarcaciones con mayor población los asuntos que se atienden son más complejos y requieren mayor



conocimiento en materia jurídica. Sin embargo, admitir lo anterior es aceptar que en los Municipios con menos habitantes no hay asuntos complejos que requieran conocimiento y especialización en el área jurídica, es decir, el grado de complejidad de los asuntos no está necesariamente relacionado con el número de personas que radican en determinado lugar.

Ese sistema de requisitos diferenciados puede llevar a que un servidor público que ya esté en funciones de secretario municipal y que sólo cuente con una licenciatura en una materia distinta al derecho, pierda su cargo si aumenta la población a más de cien mil habitantes en la demarcación en que ejerce sus funciones. Por tanto, el número de habitantes en cada Municipio no es un criterio razonable de diferenciación que justifique la exigencia del requisito apuntado para un cargo en el que se desempeñarán idénticas funciones.

Escrutinio estricto del requisito impugnado

Al alegarse una vulneración al principio de igualdad y la prohibición de discriminación, la disposición impugnada debe ser entendida como una norma que contiene una categoría sospechosa y atenta contra la dignidad humana, teniendo por efecto anular o menoscabar el derecho a la igualdad.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) discapacidad, f) condición social, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, i) o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (sic). Tal catálogo no es *numerus clausus*, por el contrario, el texto constitucional es claro en referir una cláusula abierta en el sentido de que cualquier distinción injustificada que por cualquier motivo vulnere la dignidad humana y menoscabe derechos, está determinadamente prohibida.

Si bien dicho párrafo no prevé textualmente la prohibición de discriminar a las personas cuando se encuentren en el supuesto que nos ocupa, ello no implica que no se trate de una categoría sospechosa, máxime cuando la Primera



Sala de la Suprema Corte de Justicia ha destacado que aquéllas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional de derechos humanos, como rubros prohibidos de discriminación, están asociados a la desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

Así, la normativa impugnada contiene una categoría sospechosa, consistente en la condición social de las personas que no cuentan con una licenciatura en derecho para ocupar un cargo público en un Municipio con una población mayor a cien mil habitantes, por lo que quienes se encuentren en las situaciones señaladas serán excluidos de la posibilidad de ser secretarios de Ayuntamiento en San Luis Potosí. Para concluir lo anterior, es indispensable basarse en el análisis estricto de constitucionalidad de la norma reclamada.

Cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa, corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa conforme a los parámetros que prevé la jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), de rubro (sic): "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.", a saber: 1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa, 2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa y 3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.

La norma impugnada no cumple el primer nivel de escrutinio, ya que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir contar con licenciatura en derecho para fungir como secretario de Municipio, al no haber un mandato en la Constitución que exija un requisito de esa índole para ese tipo de actividades y las atribuciones que le corresponden no justifican restricciones tan amplias. Al no superar la primera fase del test, la norma es discriminatoria.

Atendiendo a la anterior conclusión, tampoco puede afirmarse que cumpla los dos niveles de escrutinio restantes y, por tanto, indiscutiblemente no aprueba un juicio estricto de proporcionalidad o razonabilidad.

TERCERO.—Registro de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de diez de agosto de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 199/2020 y turnó el expediente al Ministro José Fernando Franco González Salas, como instructor del procedimiento.



CUARTO.—Admisión de la acción de inconstitucionalidad. Por acuerdo de doce de agosto siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite 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, así como 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.—Informe del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí. Mediante oficio recibido vía electrónica el siete de septiembre de dos mil veinte en esta Suprema Corte de Justicia, al rendir su informe señaló, en síntesis, lo siguiente:

Derecho a la igualdad y no discriminación

En ningún momento durante el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 0592, el Congreso del Estado de San Luis Potosí cometió violaciones que hayan transgredido los derechos humanos de un sector de la población de esa entidad, tampoco existieron inobservancias a formalidades legislativas y su efecto invalidante que trascendieran en el actuar de los integrantes del Congreso.

De conformidad con las facultades y obligaciones que el artículo 78 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí le confiere al secretario de Ayuntamiento como servidor público municipal, es necesaria su profesionalización en materia legal.

En la iniciativa que dio origen al decreto de reforma impugnado, se señaló que sin perder de vista la característica esencial del Municipio como el primer nivel de respuesta a los problemas públicos que afectan a los ciudadanos mexicanos, es evidente que un aspecto clave en la administración pública moderna es la profesionalización, que incluye el adecuado perfil de sus elementos en plena concordancia con las atribuciones establecidas en la ley para poder cumplir con las tareas encomendadas.

En años recientes se ha reformado el marco legal relativo a los requisitos que se establecen en la ley en cita para definir un perfil profesional de los distintos cargos públicos municipales en aras de que al elevar las exigencias de



formación profesional se garantice una base mínima de competencias y de esa manera evitar incurrir por desconocimiento en conductas altamente dañinas para el gobierno municipal y su hacienda pública.

Tal es el caso del secretario de Ayuntamiento, que en un principio se contemplaba que era suficiente haber completado estudios de preparatoria o equivalente para Municipios que tuvieran menos de cincuenta mil habitantes, esa disposición estaba contenida en la fracción II del artículo 77 de la ley en comento, y que se derogó por atender la recomendación de profesionalizar el servicio público y contar con una administración que se desempeñe con calidad.

Al respecto, no existieron inobservancias de formalidades legislativas y su efecto invalidante que tuvieran efecto alguno en la supuesta violación de derechos humanos, ni un trato diferenciado por parte del Pleno de la LXII Legislatura del Poder Legislativo de San Luis Potosí. Por tanto, en la reforma de la fracción de dicho arábigo no se vulneraron los derechos fundamentales de seguridad jurídica y legalidad, contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

De lo que se trata es que con dicha reforma se pueda garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito profesional y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para el beneficio de la sociedad.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la ley orgánica municipal, prevén como uno de los requisitos para acceder al servicio contar con título profesional, lo cual no es anticonstitucional y anticonvencional, cuenta habida que tiene que ver con una cualidad de instrucción inherente al ciudadano que desee acceder a aquél, lo que no sólo no está prohibido en la Constitución Federal, sino que es una de las causas expresas que la citada Convención establece como legítimas para regular el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos de sus países.

Tanto el promovente de la iniciativa como el Pleno de la LXII Legislatura previeron situaciones fácticas que requirieron un trato diferente, es decir, en poblaciones con más de cien mil habitantes optaron por sustentar el criterio razonable y objetivo justificado, como fue contar con título y cédula profesional de licenciatura en derecho, o abogado, para abonar a la profesionalización del



puesto, en virtud de la exigencia de las tareas y responsabilidades que en la propia ley se encomiendan de acuerdo al tamaño de los Municipios. Dicho criterio de profesionalización, con base en un criterio demográfico, ha funcionado para otros cargos, por lo que además de ser factible es deseable, en atención a la naturaleza de las situaciones que enfrenta el secretario del Ayuntamiento.

Es esencial que en las administraciones municipales, especialmente aquellas que por su tamaño son más complejas desde un punto de vista jurídico, el secretario del Ayuntamiento deba contar con formación profesional en derecho, o como abogado, pues el artículo 78 de la ley citada enumera algunas responsabilidades directamente relacionadas con el ámbito legal.

Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo digno

El requisito de contar con cédula y título profesional para ocupar el cargo de secretario municipal en demarcaciones de más de cien mil habitantes, no se traduce en una violación al derecho a la libertad de trabajo prevista en el artículo 5o. constitucional, pues es criterio de la Suprema Corte de Justicia que los derechos humanos no son absolutos, ya que su ejercicio puede limitarse bajo las condiciones que la propia Constitución Federal señala y en términos de las leyes que se emitan por razones de interés general, a fin de evitar medidas o restricciones arbitrarias. Además, esa restricción no es una prohibición absoluta al citado derecho humano, pues únicamente se fijan los requisitos que deben cumplir las personas que aspiren a ocupar dicho cargo.

Inconstitucionalidad de la disposición impugnada

Lo que pretende la norma es fijar parámetros de acceso a la función pública con base en el mérito profesional y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para el beneficio de la sociedad, lo que no es violatorio de los derechos de las personas. Al contrario, se regula el acceso de los funcionarios a los cargos públicos, a fin de abonar a su profesionalización a fin de las exigencias y responsabilidades que la propia ley municipal le encomienda de acuerdo al tamaño de los Municipios.

El criterio de profesionalización se sustenta en un criterio demográfico que ha funcionado para otros cargos públicos, por lo que además de ser factible es



deseable en atención a la naturaleza de las situaciones que enfrenta el secretario de Ayuntamiento.

Por tanto, es necesario que las administraciones municipales, especialmente aquellas que por su tamaño son complejas desde el punto de vista jurídico, dicho funcionario deba contar con formación profesional en derecho o como abogado, ya que la ley orgánica, al enumerar las responsabilidades del citado funcionario, señala algunas directamente relacionadas al ámbito jurídico. Se destaca que el secretario de Ayuntamiento cuenta con fe pública.

SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí. Por oficio recibido vía electrónica el ocho de septiembre del año en curso, en esta Suprema Corte de Justicia, al rendir su informe señaló, en síntesis, lo siguiente:

Es innegable el acto que reclama la promovente, ya que el Ejecutivo Local promulgó y publicó el decreto en la página oficial del Periódico Oficial del Gobierno del Estado "Plan de San Luis", con fundamento en las atribuciones que prevé el artículo 80, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, y con el debido ajuste a las disposiciones legales aplicables de la Ley del Periódico Oficial del Estado y la Ley para la Regulación de la Firma Electrónica Avanzada del Estado de San Luis Potosí.

No advirtió que la ley recurrida vulnera derechos fundamentales de manera restrictiva, es decir, violaciones directas de derechos fundamentales o bien, de forma amplia o extensiva, esto es, violaciones directas o indirectas de derechos fundamentales. Por ello, el Ejecutivo Local no observó el proyecto de ley que se discutió y votó en el Congreso Local, en términos del artículo 67 de la Constitución Política de esa entidad.

SÉPTIMO.—Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes y encontrándose debidamente 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 inconstitu-



cionalidad conforme a lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g),¹ de la Constitución Federal, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² ya que se plantea la posible contradicción entre el artículo 77, fracción III, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, 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 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."

Conforme a este precepto, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, cuyo cómputo inicia el día siguiente a aquel en que se publicó la norma impugnada en el medio de difusión oficial, sin perjuicio de que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

A efecto de realizar el cómputo del plazo para la promoción de la acción de inconstitucionalidad, es menester mencionar que mediante Acuerdo General

¹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 22 de agosto de 1996)

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

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"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 Legislativas."

² "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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."



Número 3/2020 de diecisiete de marzo de dos mil veinte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, como medida urgente, ante el grave riesgo que implica la enfermedad del coronavirus COVID-19, suspender toda actividad jurisdiccional en este Alto Tribunal durante el periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte, y declarar inhábiles esos días. Lo anterior, sin menoscabo de habilitar los días y horas que resultaran necesarios durante el periodo referido.

Por Acuerdo General Número 6/2020 del Pleno de este Alto Tribunal, se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales del veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte.

El Acuerdo General Número 7/2020 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prorrogó la suspensión de plazos para el periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte.

Mediante la emisión del Acuerdo General Número 10/2020 se prorrogó la suspensión de plazos para el periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte.

En el diverso Acuerdo General Número 12/2020 se prorrogó la suspensión de plazos del uno al quince de julio de dos mil veinte.

Posteriormente, mediante el Acuerdo General Número 13/2020 se canceló el periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en términos de lo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tendría lugar del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte, y durante el periodo indicado se prorrogó la suspensión de plazos.

Finalmente, en el Acuerdo General Número 14/2020 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veintiocho de julio de dos mil veinte, se levantó la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal

Ahora, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el artículo 77, fracción III, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del



Estado de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en la porción normativa "Respecto a las demarcaciones con población de más cien mil habitantes, será necesario que el título y cédula profesional sean de licenciatura en derecho, o abogado."

Así, el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del viernes veintiocho de febrero al jueves trece de agosto de dos mil veinte; por tanto, si la demanda de la accionante se presentó el lunes tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, entonces debe concluirse que se satisface el requisito de procedencia que se analiza.

TERCERO.—**Legitimación.** Se procede al análisis de la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, al tratarse de un presupuesto indispensable para su ejercicio.

El escrito respectivo fue signado por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación expedido a su favor por el Senado de la República, suscrito por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura.

Ahora, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el numeral 59, ambos de la ley de la materia, establecen que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos:

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

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."



En este sentido, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno, corresponde al presidente de la referida Comisión su representación legal.

Tales preceptos prevén 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."

"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."

Asimismo, debe señalarse que, en términos del citado artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la referida Comisión es un órgano legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter local, como la impugnada, por estimar que viola derechos fundamentales, como plantea la promovente en su escrito.

En consecuencia, debe estimarse que, en el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad y quien suscribe el escrito relativo es en quien recae la representación legal de dicha Comisión.

CUARTO.—**Causales de improcedencia.** El Tribunal Pleno no advierte de oficio motivo de improcedencia o de sobreseimiento en el presente asunto,



aunado a que las autoridades que rindieron informe no plantearon causas de improcedencia.

QUINTO.—**Estudio.** Al respecto, la parte accionante aduce que el artículo 77, fracción III, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, en la porción normativa que dice "Respecto a las demarcaciones con población de más de cien mil habitantes, será necesario que el título y la cédula profesional sean de licenciatura en derecho, o abogado." transgrede el derecho humano a la igualdad y la prohibición a la no discriminación al establecer como requisito para acceder a un cargo público, como es ser secretario de Ayuntamiento, contar con título o cédula profesional de abogado o licenciado en derecho en los casos en que existan demarcaciones territoriales con una población mayor a cien mil habitantes, otorgando un trato injustificadamente diferenciado para las personas que aspiran a ejercer el referido cargo.

De igual forma, concatenado con el planteamiento anterior se arguye que el requisito impugnado también vulnera el derecho fundamental contenido en el artículo 5o. constitucional, consistente en la libertad de trabajo, ello en relación con el derecho establecido en el artículo 35, fracción VI, del Ordenamiento Federal a que se alude.

Al respecto, debemos analizarlos en su conjunto si tomamos en cuenta que la igualdad es un derecho transversal a toda la Constitución y, por tanto, en la presente problemática la perspectiva es vinculada con el derecho de igualdad en relación con el derecho al trabajo, contenido en el artículo 5o. de la Constitución Federal y la potestad que tienen los ciudadanos para acceder a un cargo público que al efecto se consagra en el diverso numeral 35, fracción VI, de nuestra Carta Magna.

En ese sentido, es pertinente señalar que, si bien la accionante invoca diversos preceptos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", en realidad todo su planteamiento lo hace derivar del derecho a la igual-



dad para ejercer o acceder a un cargo público como lo es el de secretario del Ayuntamiento.

Asimismo, es relevante resaltar que la Comisión alega una vulneración al principio de igualdad y la prohibición de discriminación, pues estima que la disposición impugnada debe ser entendida como una norma que contiene una categoría sospechosa y atenta contra la dignidad humana, teniendo por efecto anular o menoscabar el derecho a la igualdad.

Al respecto, este Tribunal Pleno estima que aun realizando el test de escrutinio estricto y suponiendo, sin conceder, que la disposición impugnada contiene una categoría sospechosa, con ello no se viola el principio de igualdad por lo siguiente.

Ahora bien, el artículo 1o. constitucional establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal 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 la Constitución establece.

También prohíbe la discriminación con base en las categorías sospechosas derivadas 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 cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 24³ también consagra el derecho a la igualdad ante la ley y, por tanto,

³ **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."



prohíbe la discriminación buscando siempre la protección de las personas a la luz de dicho derecho.

Al respecto, es conveniente retomar lo que al fallar la acción de inconstitucionalidad 107/2016⁴ se estableció en cuanto al derecho humano de igualdad, en efecto, se dijo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1o. constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio 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.

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.

Así, 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.

⁴ Acción de inconstitucionalidad 107/2016 fallada el veintitrés de enero de dos mil veinte. En donde en relación con el marco a que se alude, contenido en el considerando sexto y vinculado con el punto resolutivo tercero se votó de la siguiente manera. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la deficiencia de la queja, del artículo 64, en su porción normativa "**un modo honesto de vivir**", de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto Número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Pardo Rebolledo no se pronunciaron sobre la propuesta.



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.

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 incursos en tal situación.

Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.),⁵ que el derecho hu-

⁵ Cuyo texto, título y subtítulo son los siguientes: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO. El derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho). El primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del



mano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho).

El primer principio obliga, según se explicó en tal criterio, 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.

Respecto del 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.

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.

principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos. De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.". Publicada con los datos de identificación siguientes: Décima Época. Registro: 2015679. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, materia constitucional, tesis 1a./J. 125/2017 (10a.) y página 121.



No obstante, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, cabe indicar que este Alto Tribunal ha determinado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo 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. Además, que la Constitución Federal no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada y que no se debe perder de vista que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano.⁶

Bajo esa tesitura, el derecho a la igualdad se encuentra reconocido en el artículo 1o. constitucional, al igual que en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su numeral 24, el cual se erige como uno de los valores superiores del orden jurídico mexicano y se cimienta en la idea de colocar a los particulares en condiciones tales que puedan acceder a otros bienes y derechos protegidos constitucionalmente, eliminando cualquier situación de desigualdad manifiesta.

⁶ Jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo 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. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.". Publicada con los datos de identificación siguientes: Décima Época. Registro: 2012594. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materia constitucional, tesis P./J. 9/2016 (10a.) y página 112.



Asimismo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido de manera reiterada que el derecho fundamental de igualdad no implica que todos los gobernados deban encontrarse siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que se traduce en el derecho de unos a recibir el mismo trato que aquellos que se encuentran en similar situación de hecho, de tal modo que no tengan que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio.

En esos términos, no toda desigualdad de trato es violatoria del derecho fundamental de igualdad, sino sólo cuando produce distinción entre situaciones objetivas y de hecho comparables, sin que exista para ello una justificación.

Ahora bien, el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias del derecho de igualdad, no se reduce a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que funciona como punto de referencia a la luz de un término de comparación relevante para el caso concreto.

Al respecto, tenemos que la Segunda Sala ha definido y establecido los criterios que deben observarse para ejercer el control de constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de la garantía de igualdad al que hemos hecho alusión, lo que podemos rescatar del texto de la jurisprudencia 2a./J. 42/2010, cuyo rubro es el siguiente:

"IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA."⁷

⁷ Cuyo texto es el siguiente: "La igualdad normativa presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que un régimen jurídico no es discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro. Por ello, el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de la garantía de igualdad no se reduce a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que funciona como punto de referencia a la luz de un término de comparación relevante para el caso concreto. Por tanto, el primer criterio para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad consiste en elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no



Por tanto, para examinar si una norma respeta el derecho de igualdad, se debe verificar lo siguiente:

a) Que exista un término de comparación apropiado, el cual permita valorar a los sujetos o grupos de individuos desde un punto de vista determinado. A partir de ello, determinar si se presenta una diferencia de trato entre quienes se ubiquen en una situación comparable; en caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no existirá violación al derecho de igualdad;

b) De existir esa situación análoga y la diferencia de trato, que esta última obedezca a una finalidad legítima, objetiva y constitucionalmente válida;

en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente. En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual. Así, una vez establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida. Al respecto, debe considerarse que la posición constitucional del legislador no exige que toda diferenciación normativa esté amparada en permisos de diferenciación derivados del propio texto constitucional, sino que es suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1o., primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues respecto de éstas no basta que el fin buscado sea constitucionalmente aceptable, sino que es imperativo. La siguiente exigencia de la garantía de igualdad es que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado; es decir, que la medida sea capaz de causar su objetivo, bastando para ello una aptitud o posibilidad de cumplimiento, sin que sea exigible que los medios se adecuen estrechamente o estén diseñados exactamente para lograr el fin en comento. En este sentido, no se cumplirá el requisito de adecuación cuando la medida legislativa no contribuya a la obtención de su fin inmediato. Tratándose de las prohibiciones concretas de discriminación, en cambio, será necesario analizar con mayor intensidad la adecuación, siendo obligado que la medida esté directamente conectada con el fin perseguido. Finalmente, debe determinarse si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. De ahí que el juicio de proporcionalidad exija comprobar si el trato desigual resulta tolerable, teniendo en cuenta la importancia del fin perseguido, en el entendido de que mientras más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor puede ser la diferencia.". Publicada con los datos de identificación siguientes: Novena Época. Registro: 164779. Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, materia constitucional, tesis 2a./J. 42/2010 y página 427.



c) Que la distinción sea un instrumento adecuado para alcanzar la finalidad u objetivo; y,

d) Por último, que la medida sea proporcional, es decir, que guarde una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, de manera que el trato desigual resulte tolerable, teniendo en cuenta la importancia del fin perseguido.

Tomando en cuenta las premisas mencionadas, a continuación, se emprenderá el análisis de igualdad siguiendo los criterios definidos por la Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J.42/2010.

a) Determinar si el parámetro de comparación sugerido por la accionante es adecuado para llevar a cabo un juicio de igualdad entre los sujetos comparados y determinar si existe o no un tratamiento diferenciado que, en su caso, se encuentre justificado para no violentar el derecho de igualdad.

En efecto, el planteamiento parte de que el artículo 77, fracción III, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, en la porción normativa reclamada fija un requisito para acceder a un cargo público que transgrede el derecho humano a la igualdad y la prohibición de discriminación al distinguir entre diversos títulos académicos para desempeñar las mismas funciones, tomando como base para la distinción el número de habitantes en cada demarcación, ello en atención al cargo de secretario de Ayuntamiento.

Bajo esa tesitura, el artículo 77, fracción III, del ordenamiento jurídico en mención en el párrafo que antecede, indica:

Capítulo IV De la secretaría

(Reformado, P.O. 23 de septiembre de 2000)

"Artículo 77. Para el despacho de los asuntos y para auxiliar al presidente en sus funciones, cada Ayuntamiento contará con un secretario, mismo que deberá reunir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano potosino en pleno uso de sus derechos civiles y políticos;



"II. (Derogada, P.O. 22 de junio de 2018)

(Reformada, P.O. 27 de febrero de 2020)

"III. Contar con título y cédula profesional o nivel licenciatura, con la antigüedad mínima de tres años en el ejercicio de la profesión. Respecto a las demarcaciones con población de más de cien mil habitantes, será necesario que el título y cédula profesional sean de licenciatura en derecho, o abogado;

"IV. No ser pariente consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto grado de los integrantes del Ayuntamiento, y,

"V. No haber sido condenado por sentencia firme por la comisión de delitos dolosos que hayan ameritado pena de prisión."

El dispositivo transcrito prevé que, para el despacho de los asuntos, así como para auxiliar al presidente municipal en sus funciones, cada Ayuntamiento del Estado de San Luis Potosí contará con un secretario y que quien pretenda asumir dicho encargo deberá reunir diversos requisitos.

Entre los requisitos que distingue la norma se encuentran los consistentes en ser ciudadano potosino en pleno uso de sus derechos civiles y políticos; contar con título y cédula profesional o nivel licenciatura, con la antigüedad mínima de tres años en el ejercicio de la profesión, añadiendo que con respecto a las demarcaciones con población de más de cien mil habitantes será necesario que el título y cédula profesional sean de licenciatura en derecho o abogado; no ser pariente consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto grado de los integrantes del Ayuntamiento y, finalmente, no haber sido condenado por sentencia firme por la comisión de delitos dolosos que hayan ameritado pena de prisión.

Para los efectos del presente asunto, nos interesa el requisito establecido en la fracción III en relación con que para ser secretario de Ayuntamiento se establece el requisito de contar con título y cédula profesional o nivel licenciatura, pero la porción normativa respecto de la cual se aqueja la parte accionante es que tratándose de demarcaciones territoriales de más de cien mil habitantes es necesario que dicho título o cédula profesional sean de la licenciatura en derecho o abogado.



En efecto, dicha porción normativa está encaminada a indicar cuáles son los requisitos que debe cumplir un aspirante para poder ocupar el cargo de secretario de Ayuntamiento en los Municipios del Estado de San Luis Potosí, y al señalar que "Respecto a las demarcaciones con población de más de cien mil habitantes, será necesario que el título y cédula profesional sean de licenciatura en derecho, o abogado.", se advierte que está realizando una distinción basada en el número de habitantes que componen una demarcación; esto es, hace depender de la cantidad de población la especialidad académica que se requiere para acceder a dicho encargo.

Así, una vez establecido lo anterior este Tribunal Pleno considera que el parámetro de comparación planteado por la accionante es adecuado, en la medida en que versa sobre situaciones jurídicas y de hecho iguales, esto es, existe una diferencia de trato entre quienes se ubican en una situación comparable.

Lo aseverado es así, si tomamos en cuenta que el precepto reclamado establece como requisito para ser secretario de Ayuntamiento tener título y cédula profesional o nivel licenciatura, mientras que para demarcaciones territoriales de más de cien mil habitantes se establece que dicho título y cédula profesional tiene que ser de la licenciatura en derecho o abogado.

Por tanto, los sujetos comparados son iguales, es decir, son personas que quieren acceder al cargo público de secretario de Ayuntamiento y que se les pide título o cédula de cualquier licenciatura cuando la demarcación territorial sea de menos de cien mil habitantes y cuando sea de más de cien mil habitantes se les solicita que la licenciatura únicamente sea de licenciado en derecho o abogado, consecuentemente son sujetos comparables que quieren acceder al cargo público aludido y se les otorga un trato desigual únicamente atendiendo al número de habitantes de la demarcación territorial en la cual quieren acceder al cargo público, esto es, hace depender de la cantidad de población la especialidad académica que se requiere para acceder a dicho encargo.

De acuerdo con lo expuesto, al quedar satisfecho el presupuesto indispensable para efectuar el análisis señalado, es posible continuar con el desarrollo de los restantes pasos del test antes mencionado, en tanto existe una situación comparable que pudiera dar lugar a un eventual trato diferenciado.



A continuación, una vez acreditado que nos encontramos ante una situación análoga en la cual se presenta una diferencia de trato atendiendo al número de habitantes en una demarcación territorial se procederá a analizar el segundo requisito del test.

b) Determinar si dicha diferencia atiende a una finalidad legítima, objetiva y constitucionalmente válida.

Para ello debemos atender a las razones que originaron la reforma que se reclama, para lo cual se acude a los antecedentes legislativos que dieron origen a la reforma del artículo 77, fracción III, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, de donde se advierte, en lo que al efecto interesa:

Exposición de motivos del legislador

En la exposición de motivos, el legislador promovente señaló que un aspecto clave en la administración pública moderna es la profesionalización, que incluye el adecuado perfil de sus elementos en plena concordancia con las atribuciones establecidas en la ley, para poder cumplir con las tareas encomendadas.

Por ello, indicó, en años recientes se ha reformado el marco legal referente a los requisitos que prevé la Ley Orgánica del Municipio Libre para definir un perfil profesional de los distintos cargos públicos municipales, en aras de elevar las exigencias de formación profesional que garantice una base mínima de competencias y así evitar que por desconocimiento se incurra en conductas altamente dañinas para el gobierno municipal y su hacienda pública. Tal es el caso del secretario de Ayuntamiento.

Consideró que resultaba necesaria la existencia de un criterio de especialización mejor definido, en virtud de la exigencia de tareas y responsabilidades que la propia ley encomienda de acuerdo al tamaño de los Municipios. Tal criterio de profesionalización con base en un criterio demográfico ha funcionado para otros cargos. Además, estimó esencial que en las administraciones municipales que por su tamaño son más complejas desde un punto de vista jurídico, el secretario deba contar con formación profesional en derecho o como abogado, en virtud de que la citada legislación al enumerar las responsabilidades del servi-



dor público indicado, precisa algunas que están directamente relacionadas con el ámbito legal.

Precisó que la reforma no sería del todo privativa para otras profesiones, ni tenía esa intención, sino que se centraba en lograr condiciones óptimas para el desahogo y buen despacho de los asuntos municipales, por lo que se proponía un criterio demográfico para los casos en que esa condición era fundamental. También destacó que, de acuerdo con los datos del censo de dos mil diez, solamente los Municipios de San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez y Ciudad Valles serían incluidos al contar con más de cien mil habitantes, mientras que para los otros casos los secretarios podrán contar con licenciatura en cualquier área, optando por un criterio más demográfico y reservando el requisito de especialización sólo para los casos que resultan verdaderamente necesarios.

Comisión de Puntos Constitucionales

En el dictamen correspondiente, la Comisión de Puntos Constitucionales expuso que el secretario del Ayuntamiento, de conformidad con el artículo 78 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis «Potosí», es quien representa la autoridad legal independiente en el Ayuntamiento, quien se encarga de cumplir las facultades del presidente municipal para que todos los procedimientos y decisiones se apeguen a derecho, ejecuta los acuerdos adoptados por el Cabildo que se asientan en las actas de sesiones. Tiene fe pública.

Derivado de que goza de esa atribución se colige la importancia de las facultades que desempeña, por lo que se reformaba el artículo 77 de la ley en comento, a efecto de establecer el requisito de que los Municipios que tengan más de cien mil habitantes, el secretario sea abogado o licenciado en derecho, ya que las actividades en demarcaciones con mayor población los asuntos tienden a ser más complejos y requieren mayor conocimiento en materia jurídica.

Lo anterior pone en evidencia que en la porción normativa que se impugna el legislador del Congreso del Estado de San Luis Potosí, introdujo la reforma reclamada con la intención de buscar la profesionalización del cargo público de secretario de Ayuntamiento, con la intención de elevar las exigencias de formación profesional para garantizar la competencia de quien desempeñe el cargo



y así evitar que se incurra en conductas altamente dañinas tanto para el gobierno municipal como para la hacienda pública.

Bajo ese parámetro el legislador estimó que era necesaria la existencia de un criterio de especialización definido en atención a las tareas y responsabilidades que la ley encomienda en concatenación con el tamaño de los Municipios, siendo que la profesionalización con base en un criterio demográfico les ha funcionado para otros cargos.

Aunado a este parámetro, el legislador consideró que dicha distinción de requerir el título y la cédula profesional de licenciado o abogado era necesaria en demarcaciones de más de cien mil habitantes, debido a que por su tamaño tales administraciones municipales resultan más complejas desde el punto de vista jurídico, por lo cual es necesario que se cuente con una formación profesional en derecho o como abogado para solventar las responsabilidades del servidor público relacionadas con el rubro legal.

Para ello, el legislador precisó que la reforma no buscaba ser privativa de otras profesiones, sino que la intención era lograr el desarrollo óptimo para llevar a cabo el despacho de los asuntos municipales, por lo cual se propuso un criterio demográfico para lograr dicha condición.

Bajo esa tesitura, podemos establecer válidamente que si el legislador con base en el número de habitantes que conforman la población de un Municipio, está distinguiendo entre diversas especialidades académicas para ocupar un mismo cargo, debido a que señala que en demarcaciones con población de más de cien mil habitantes para aspirar al cargo de secretario de Ayuntamiento se requiere que el título y cédula profesional sean de licenciatura en derecho o abogado, ello tiene como finalidades principales las siguientes:

- Buscar la profesionalización, esto es, que el perfil corresponda a las atribuciones que tiene la obligación de desempeñar el secretario del Ayuntamiento.
- Garantizar una base mínima de competencias para evitar que la falta de conocimientos dañe el desempeño del gobierno municipal.



- Cumplir con las tareas y las responsabilidades que la ley encomienda a dicho cargo público.
- Cumplir con las responsabilidades del servidor público que están directamente relacionadas con el ámbito legal.
- Atender a las funciones que las administraciones municipales que por su tamaño resulten más complejas desde el punto de vista jurídico.
- Lograr el desahogo y buen despacho de los asuntos municipales que por su tamaño y funciones resulta verdaderamente necesaria la especialización en la licenciatura de derecho o abogado.

Ello implica que en demarcaciones con una población menor a la señalada, el título y cédula profesional podrán corresponder a cualquier otra especialidad, no obstante que las atribuciones que tal funcionario público desempeñe sean las mismas; es decir, tal exigencia realmente tiene una justificación objetiva en atención a las funciones que corresponderán a quien desempeñe el cargo público, aunado a que la imposición de dicho requisito deriva de la posibilidad que otorga la Constitución en su artículo 35, fracción VI,⁸ para exigir en la ley determinadas calidades para la ocupación de un cargo determinado; y que, ello, en el caso, busca garantizar el desempeño satisfactorio de ciertos cargos públicos.

En esa misma línea, también se puede decir que tiene una justificación objetiva en atención a que al existir mayor número de habitantes genera que los problemas individuales que se dan entre los sujetos de dicho Municipio se puedan transformar en colectivos.

Además de que en este supuesto en particular también se incrementarían el número de conflictos que se pudieran dar entre autoridades y particulares,

⁸ "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."



siendo incluso más complejos y que ameriten mayor pericia jurídica en correlación con las funciones legales que ejerce el secretario del Ayuntamiento.

Aunado a ello, es relevante tomar en cuenta que el legislador, respecto a la fijación de requisitos para el desempeño de cargos públicos, tiene un amplio margen de configuración.

En ese sentido, este Alto Tribunal⁹ ha considerado que a efecto de ocupar un cargo que no es de elección popular son válidas las restricciones, pues el legislador local cuenta con libertad de configuración legislativa, y que éstas deben estar relacionadas con la naturaleza de las atribuciones que le son encomendadas al funcionario de que se trate, pues en ese caso dichos requisitos constituyen un medio razonable para alcanzar el fin perseguido.

Así, en aquellos casos en los que la Constitución no prevé los requisitos que deben cumplirse para ser nombrado o ratificado en un cargo público, corresponde al legislador la determinación de los requisitos que estime necesarios, con la única limitante de que éstos sean proporcionales y razonables, pues no es una facultad absoluta.

Los requisitos exigibles para ser titular de un cargo público deben atender a criterios de profesionalismo, capacidad o experiencia, mismos que pueden ser exigibles en distinta medida, en función de la naturaleza del cargo.

Es imperativo que el legislador establezca requisitos que resulten armónicos con los principios de eficiencia y de eficacia de la administración pública, para que solamente las personas que cuenten con los méritos y capacidad

⁹ Acción de inconstitucionalidad 107/2016 fallada el 23 de enero de dos mil veinte. Vinculado con la consideración a que se alude ésta se encuentra inserta en el considerando quinto vinculado con el punto resolutivo segundo, el cual tuvo la siguiente votación. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebollo, Piña Hernández con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular, al cual se adhirió el Ministro Aguilar Morales para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.



profesional sean seleccionadas para cumplir con las funciones y responsabilidades inherentes al cargo.

Por otra parte, el derecho a la igualdad no implica que toda persona, independientemente de sus calidades, pueda ser elegida para ejercer un determinado cargo público, toda vez que sólo pueden serlo aquellas que reúnan las calidades exigidas ya sea en la propia Constitución, o bien, por la ley secundaria.

Ahora bien, no hay disposición alguna en la Constitución Federal que expresamente imponga un grado académico atendiendo a la demarcación territorial de una entidad; en consecuencia, el hecho de que en la Constitución Federal no se haya previsto ese requisito, no implica que haya un límite a la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas en relación con la selección de los titulares de este tipo de cargos. Por el contrario, del artículo 35, fracción VI, de la Constitución se desprende que el Constituyente reservó al legislador ordinario la facultad de establecer las calidades necesarias atendiendo al cargo a desempeñar.

En el caso, las funciones que desempeña el secretario del Ayuntamiento se encuentran contenidas en el artículo 78 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, las cuales se detallarán más adelante, dentro de las que se ubican las relacionadas con conocimientos jurídicos, por ejemplo, para dar la asesoría legal correspondiente, aunado a que todo el actuar del secretario del Ayuntamiento, incluso las funciones que no están relacionadas con cuestiones jurídicas, se encuentra a la luz del hecho de que la función principal del secretario es auxiliar al presidente municipal en todas sus funciones, las cuales se encuentran contenidas en el artículo 70¹⁰ del ordenamiento jurídico en cita, siendo

¹⁰ "Capítulo I

"De las facultades y obligaciones del presidente municipal

"Artículo 70. El presidente municipal es el ejecutivo de las determinaciones del Ayuntamiento; tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica del Municipio Libre, el Bando de Policía y Gobierno, los reglamentos y demás ordenamientos del Municipio, y las resoluciones de Cabildo que estén apegadas a derecho;



"II. Promulgar y ordenar conforme lo establece la presente Ley, la publicación de los reglamentos y disposiciones de observancia general aprobadas por el Cabildo;

"III. Convocar por conducto del secretario, y presidir las sesiones de Cabildo, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones; y voto de calidad en caso de empate;

"IV. Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales, salvo los convenios cuya celebración corresponde directamente al Ayuntamiento en los términos de esta ley. Además, establecer las medidas financieras, legales y operativas necesarias que apoyen y garanticen la independencia técnica de la contraloría interna;

"V. Proponer al Ayuntamiento en la primera sesión de Cabildo, los nombramientos de la o el secretario, de la o el tesorero, de la o el contralor, de las o los titulares de las unidades, investigadora; y substanciadora, de la o el oficial mayor, y las delegadas o delegados, en su caso. La propuesta que presente la o el presidente municipal será sometida a la aprobación del Cabildo; de no acordarse precedente, la o el presidente municipal presentará en la misma sesión una terna de candidatos para cada puesto, de entre los cuales el Cabildo hará la designación respectiva; si dicho cuerpo colegiado no acordare favorablemente o negare en su caso la propuesta de los candidatos, el presidente municipal expedirá inmediatamente el nombramiento en favor de cualquiera de los integrantes de la terna propuesta para cada cargo.

"En el nombramiento de la o el secretario; la o el tesorero; la o el contralor interno; la o el oficial mayor; delegadas o delegados, en su caso, el Cabildo deberá observar que se cumplan de manera satisfactoria e íntegra los requisitos establecidos en los artículos, 77, 80, 83, 85 Bis, y 95, respectivamente, de este ordenamiento;

"VI. Nombrar a los servidores públicos municipales cuya designación no sea facultad exclusiva del Cabildo, garantizando que las relaciones laborales entre el Ayuntamiento y sus trabajadores, se apeguen a lo dispuesto en la Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado y Municipios de San Luis Potosí.

"Tratándose de directores, subdirectores de área, o jefes de área o departamento, así como todo servidor público que ejerza funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, así como todas aquellas que por su naturaleza se definan como tales en los catálogos o tabuladores generales de puestos a que se refiere la Ley de los Trabajadores de las Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí, el nombramiento será por el periodo de duración de la administración que los designó; pudiendo removerlos anticipadamente por causa justificada sin que proceda, reinstalación o pago de salarios vencidos, más allá del periodo establecido en el nombramiento respectivo;

"VII. Nombrar al presidente del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia;

"VIII. Vigilar que las dependencias administrativas municipales se integren y funcionen legalmente, atendiendo las actividades que les están encomendadas con la eficiencia requerida;

"IX. Coordinar las funciones y la prestación de los servicios públicos municipales, proponiendo al Ayuntamiento la creación de organismos especiales para la prestación o la concesión de dichos servicios cuando así lo estime conveniente;

"X. Cuidar el correcto desempeño de las funciones encomendadas a la policía preventiva municipal y tránsito;

"XI. Vigilar la coordinación y el cumplimiento de los planes nacional, estatal y municipal de desarrollo;

"XII. Observar que se lleve a cabo el Plan Municipal de Desarrollo Urbano en congruencia con los planes estatal y nacional, remitiéndolo al Ejecutivo del Estado para que emita en su caso observaciones, y ordenar, una vez realizadas las correcciones que el Cabildo considere procedentes, la inscripción del mismo en el Registro Público de la Propiedad;



- "XIII. Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda pública municipal, cuidando que la inversión de los fondos se haga con estricto apego al presupuesto y a las leyes correspondientes;
- "XIV. Pasar diariamente a la Tesorería Municipal, en forma directa o a través del servidor público que prevea el reglamento interior, noticias detalladas de las multas que impusiere y vigilar que, en ningún caso, omita esa dependencia expedir recibos de los enteros que se efectúen;
- "XV. Ejercer en materia de lo dispuesto por el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las facultades y responsabilidades que determine la ley;
- "XVI. Solicitar licencia por escrito y por causa justificada al Cabildo, para ausentarse del Municipio por más de diez días; debiendo formular aviso para ausentarse por un término menor;
- "XVII. Rendir ante el Pleno del Ayuntamiento en sesión solemne, durante la segunda quincena del mes de septiembre de cada año, un informe por escrito en el que manifieste el estado que guarda la administración pública municipal; y comparecer posteriormente cuando así lo acuerde con el propio Cabildo, a fin de responder a las observaciones que el edilicio le formule;
- "XVIII. Vigilar la conducta oficial de los empleados del Municipio, corrigiendo oportunamente las faltas que observe y haciendo del conocimiento de la autoridad competente aquellas que pudieran ser tipificadas como delito;
- "XIX. Coadyuvar al funcionamiento del Registro Civil en forma concurrente con la Dirección del mismo, en los términos de la ley de la materia;
- "XX. Coordinar y vigilar las actividades de los delegados municipales en sus respectivas demarcaciones;
- "XXI. Conceder y expedir en los términos de ley, las licencias para el aprovechamiento de parte de particulares de las vías públicas, así como las relativas al funcionamiento de comercios, espectáculos, cantinas, centros nocturnos, bailes y diversiones públicas en general, mediante el pago a la Tesorería de los derechos correspondientes;
- "XXII. Prestar a las autoridades judiciales el auxilio que soliciten para la ejecución de sus mandatos y cumplimentar en el orden municipal, los acuerdos fundados y motivados que provengan de autoridades distintas al Ayuntamiento;
- "XXIII. Autorizar los libros de la administración municipal, firmando y sellando la primera y última hojas;
- "XXIV. Autorizar los documentos de compraventa de ganado y las licencias para degüello;
- "XXV. Vigilar la exactitud del catastro y padrón municipal, actualizado anualmente, cuidando que se inscriban en él todos los ciudadanos y asociaciones civiles, del comercio y la industria, sindicatos, agrupaciones cívicas y partidos políticos, con la expresión de nombre, edad, estado civil, domicilio, propiedades, profesión, industria o trabajo de que subsistan los particulares y, en su caso, de los directivos de las asociaciones intermedias;
- "XXVI. Determinar el trámite de los asuntos, oficios y solicitudes en general que se presenten al Ayuntamiento, y hacer que recaiga acuerdo a todas las peticiones que se presenten siempre que éstas se formulen por escrito, de manera pacífica y respetuosa, así como ordenar se notifiquen los acuerdos a los interesados;
- "XXVII. Recibir la protesta de los servidores públicos municipales que ante él deban rendirla;
- "XXVIII. Representar al Municipio ante los tribunales en los casos a que se refiere el artículo 71 de esta ley, con todas las facultades de un apoderado general para pleitos y cobranzas; nombrar asesores y representantes, así como otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas;
- "XXIX. Celebrar a nombre del Municipio, en ejercicio de las facultades que la ley le confiere, o en ejecución de los acuerdos de Cabildo o del Congreso del Estado, los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos, y la eficaz prestación de las funciones y los servicios públicos municipales, dando cuenta al Ayuntamiento o al Congreso del Estado, en su caso, del resultado de las gestiones;



que incluso dentro de una de sus facultades está la de, en ciertos casos, asumir la representación jurídica del Municipio, tal como lo refiere el diverso precepto 71.¹¹

"XXX. Realizar el control y vigilancia en materia de fraccionamientos, sobre construcción de obras públicas y privadas, de ornato, nomenclatura, numeración oficial, planificación y alineamiento de edificaciones y calles;

"XXXI. Informar al Ejecutivo del Estado o al Congreso del Estado, sobre cualquier asunto de orden municipal que interfiera o pueda afectar de alguna forma las funciones encomendadas al Ayuntamiento;

"XXXII. Proveer lo relativo al fomento, construcción, mantenimiento, control y vigilancia de los espacios destinados a prestar al público el servicio de estacionamiento de vehículos;

"XXXIII. Ordenar la publicación trimestral de los estados financieros en la forma que determine el Cabildo;

"XXXIV. Expedir o negar permisos y licencias para la construcción y demoliciones, debiendo solicitar la autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia cuando el caso lo requiera;

"XXXV. Expedir, previa aprobación del Cabildo en los términos de esta ley, licencias de uso de suelo para dividir o subdividir inmuebles y para fraccionar en los términos de la ley de la materia;

"XXXVI. Visitar cuando menos dos veces al año todas las localidades que se encuentren dentro de la circunscripción municipal, para verificar el estado que guardan los servicios públicos;

"XXXVII. En materia de seguridad pública ejercer las facultades que le confieren la Ley de Seguridad Pública del Estado, las que le correspondan en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las que le confiera la Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y los convenios que en materia de seguridad pública celebre el Ayuntamiento;

"XXXVIII. (Derogada, P.O. 27 de febrero de 2020)

"XXXIX. Asistir y acreditar los cursos de inducción, talleres de capacitación y formación que instramente e imparta el Ejecutivo del Estado, por conducto de la dependencia del ramo correspondiente, o por universidades públicas o privadas; y participar en el proceso de entrega-recepción de los recursos públicos por cambio de administración municipal, una vez que cuenten con la constancia de la autoridad electoral que los acredite como tales y antes de tomar posesión de su cargo; así como asistir a los cursos de capacitación y formación que instramente e imparta la Auditoría Superior del Estado, durante el tiempo del ejercicio de la administración para la cual fue electo;

"XL. Constituir, dentro de los primeros treinta días del inicio de la administración, el Consejo Municipal de Protección Civil, con el objeto de prevenir y actuar en casos de riesgo, siniestro o desastre, en coordinación con las autoridades del Estado y la Federación. A este organismo concurrirán los sectores, (sic) público, social, y privado, con las funciones y atribuciones que para el efecto señalen, la Ley de Protección Civil del Estado; y el reglamento municipal correspondiente;

"XLI. Designar a los coordinadores municipales de protección civil, verificando que cuenten con la debida certificación de competencia, expedida por una institución avalada por la Escuela Nacional de Protección Civil;

"XLII. Nombrar al enlace municipal de atención al migrante, el que tendrá las atribuciones que determine la ley; y,

"XLIII. Las demás que se deriven de esta ley u otros ordenamientos aplicables."

¹¹ "Artículo 71. El presidente municipal asumirá la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, únicamente en los siguientes casos:



Así, si tomamos en cuenta que en poblaciones con mayor número de habitantes el cumplimiento de las funciones apuntadas y su figura como auxiliar del presidente municipal resulta más complicada, debido que al tratar de cumplirlas con más habitantes puede ser que se actualice un mayor impacto en los problemas a atender y su complejidad; consecuentemente, resulta razonable el requisito reclamado por la accionante.

Por tanto, podemos aseverar que es válido que se establezca el requisito de la licenciatura en derecho o abogado para poblaciones cuya demarcación territorial sea de más de cien mil habitantes, toda vez que dicho requisito constituye un medio razonable para alcanzar el fin perseguido, pues las actividades y labores propias del cargo así lo demandan al tornarse más complejas.

Aunado a que dicho requisito lo estableció el legislador bajo la premisa que le permite la Constitución Federal de su libertad configurativa para fijar ciertas calidades para el desempeño del cargo y con el objeto de cumplir a cabalidad las funciones que el mismo le otorga para lograr el adecuado funcionamiento del Municipio.

Así, dicha diferencia de trato obedece a lograr el cumplimiento de las finalidades que el propio legislador esgrimió buscaba con la reforma del precepto reclamado, distinción que la propia Constitución le permite fijar al legislador, sobre todo si dicho requisito tiene por objeto lograr un adecuado funcionamiento del propio Ayuntamiento de forma satisfactoria a las necesidades que la propia población requiere y vinculado con atender a la naturaleza de las funciones que se busca desempeñe en el cargo de secretario de Ayuntamiento.

Sobre todo, si consideramos que entre algunas de las funciones que le están encomendadas, como lo apuntó el legislador, están las directamente relacionadas con el ámbito legal, siendo que en demarcaciones territoriales con mayor número

"I. Cuando el síndico esté legalmente impedido para ello, y

"II. En cualquier otra circunstancia por la que el síndico se vea impedido para ello. En este caso deberá presentar escrito al Cabildo, a través de la Secretaría del Municipio, de las razones que justifiquen su impedimento; recibido el escrito se emitirá convocatoria, de acuerdo a la urgencia del caso, para que el Cabildo en pleno la valide o rechace."



de habitantes dichas problemáticas son mayores y más complejas, por lo cual se necesita la pericia que sólo los conocimientos jurídicos le permiten para desempeñar las funciones que representa.

Ello es así, si valoramos que al existir mayor número de habitantes se genera mayor número de ideas para crear o evadir responsabilidades y con ello se produce un mayor impacto en los problemas que atender y su dificultad, por tanto, el requisito en cuestión tiene una mayor importancia porque sólo con su cumplimiento se logrará desarrollar mejor las funciones que guardan una estrecha relación con el conocimiento jurídico.

De igual forma otra razón para justificar esa determinación consiste en que el cargo de secretario de Ayuntamiento no es un cargo de elección popular, sino que es un cargo de designación y, como tal, existen ciertas cualidades para quien deba ocupar ese cargo, en lo particular, el tipo de instrucción con el que se debe contar, la responsabilidad que ésta supone y el título profesional.

Ahora bien, se procederá a establecer si cumple con el siguiente requisito del test.

c) Determinar si la distinción reclamada es un instrumento adecuado para alcanzar la finalidad u objetivo que se alude por el legislador

Para determinar si dicha distinción es un instrumento adecuado para alcanzar las finalidades u objetivo referido por el legislador, debemos profundizar en las funciones que se encuentran encomendadas al secretario del Ayuntamiento para lo cual, como se adelantó, tenemos que acudir al artículo 78 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis que al efecto prevé:

"Artículo 78. Son facultades y obligaciones del secretario:

(Reformada, P.O. 3 de abril de 2007)

"I. Tener bajo su responsabilidad la recepción, organización, sistematización de su contenido, conservación y dirección del archivo general del Ayuntamiento;

"II. Controlar la correspondencia y dar cuenta diaria de todos los asuntos al presidente municipal, para acordar el trámite correspondiente;



"III. Citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de Cabildo, formando el orden del día para cada sesión;

(Reformada, P.O. 3 de abril de 2007)

"IV. Estar presente en todas las sesiones de Cabildo con voz informativa, disponiendo de los antecedentes necesarios para el mejor conocimiento de los negocios que se deban resolver;

(Reformada, P.O. 3 de abril de 2007)

"V. Levantar las actas al término de cada sesión y recabar las firmas de los miembros del Ayuntamiento presentes, así como de aquellos funcionarios municipales que deban hacerlo;

(Reformada, P.O. 3 de abril de 2007)

"VI. Vigilar que oportunamente en los términos de ley se den a conocer a quienes corresponda, los acuerdos de Cabildo y del presidente municipal, autenticándolos con su firma;

(Reformada, P.O. 3 de abril de 2007)

"VII. Expedir cuando proceda, las copias, credenciales y demás certificaciones que acuerden el Cabildo y el presidente municipal;

(Reformada, P.O. 3 de abril de 2007)

"VIII. Autenticar con su firma las actas y documentos emanados del Cabildo y del presidente municipal;

"IX. Suscribir las pólizas de pago de la Tesorería, así como los títulos de crédito que se emitan por el Ayuntamiento, en unión del presidente municipal, y del tesorero, previa revisión del contralor interno;

"X. Distribuir entre los departamentos o secciones en que se divida la administración municipal los asuntos que les correspondan, cuidando proporcionar la documentación y datos necesarios para el mejor despacho de los asuntos;

"XI. Presentar en las sesiones ordinarias de Cabildo, informe del número de asuntos que hayan sido turnados a comisiones, los despachados y el total de los pendientes;



"XII. Expedir las circulares y comunicados en general, que sean necesarios para el buen despacho de los asuntos del Municipio;

"XIII. Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias municipales;

"XIV. Compilar las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el Municipio;

"XV. Coadyuvar con las autoridades federales y estatales cuando así proceda, para el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"XVI. Cuidar el funcionamiento de la Junta Municipal de Reclutamiento;

(Reformada, P.O. 2 de julio de 2016)

"XVII. En los Municipios que no cuenten con oficial mayor, atender lo relativo a las relaciones laborales con los empleados del Ayuntamiento. Así como elaborar y revisar permanentemente, con el concurso de las demás dependencias municipales, los manuales de, organización; y de procedimientos; que requiera la administración pública municipal;

"XVIII. Imponer sanciones a quienes corresponda, por violación al Reglamento Interior del Ayuntamiento; y,

"XIX. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos municipales."

De la relatoría de las funciones apuntadas, se advierte que son de particular interés las contenidas en las fracciones II, VI, VII, VIII, XIII, XIV, XV, XVII y XVIII, estrechamente vinculadas con la necesidad de la especialización en cuestiones jurídicas, tal como se corrobora a continuación.

En relación con la función encomendada en la fracción II advertimos que se encuentra la relativa a controlar y dar cuenta diaria de todos los asuntos al presidente municipal para acordar el trámite correspondiente.

Al respecto, se estima que es necesario e idóneo que en Municipios con mayor número de habitantes sea un requisito ser licenciado en derecho o abo-



gado para cumplir con dicha función, en atención a que al tener como una de sus funciones dar cuenta de todos y cada uno de los asuntos, ello incluye casos que tengan relación con el ámbito jurídico y si respecto de ellos se tiene que acordar el trámite correspondiente se necesita tener conocimientos jurídicos para solucionar y acordar lo procedente en cada caso, ello incluso vinculado con su función principal de auxiliar del presidente municipal.

Siendo que en lugares con mayor número de habitantes se generan diariamente mayor número de ideas para crear o incluso evadir responsabilidades y, por ende, se ocasiona un mayor impacto en los problemas o asuntos a atender y se eleva su complejidad, aunado a que se presentan de forma diaria y con mayor frecuencia, respecto de los cuales el secretario del Ayuntamiento le tiene que dar cuenta diaria al presidente municipal, así como determinar el trámite más pertinente y beneficioso para la propia sociedad, no únicamente para el cumplimiento satisfactorio de sus funciones, sino para la tutela del interés público.

Por tanto, a mayor densidad poblacional las relaciones comunitarias se complican como producto de la misma interacción social, consecuentemente torna más necesario que la persona que ocupe el cargo de secretario tenga la licenciatura en derecho o abogado para que tenga los conocimientos indispensables para solucionar o dar opciones de solución a las problemáticas que se suscitan día a día.

Por otro lado, haremos referencia a las funciones encomendadas en las fracciones VI, VII y VIII, las cuales se deben analizar de forma conjunta debido a su vinculación y a las características que para su ejercicio la ley impone a los sujetos que ocupen el cargo referido.

Al respecto, en relación con la función encomendada en la fracción VI, tenemos la correspondiente a vigilar que en los términos de ley se den a conocer los acuerdos de Cabildo y del presidente municipal, lo cual se hará autenticándolos con su firma.

Por su parte, la función referida en la fracción VII se encuentra relacionada con la función del secretario del Ayuntamiento en la cual deberá expedir copias,



credenciales y demás certificaciones que acuerden el Cabildo y el presidente municipal, en los supuestos en los cuales proceda.

Asimismo, la función encomendada al secretario del Ayuntamiento contemplada en la fracción VIII se encuentra vinculada con su obligación de autenticar con su firma las actas y documentos emanados del Cabildo y del presidente municipal.

Ahora bien, de una lectura del contenido de las tres fracciones reseñadas podemos advertir con claridad que todas ellas se encuentran encaminadas a regular la función del secretario del Ayuntamiento que le permite autenticar con su firma los acuerdos, copias, credenciales, actas y demás documentos emanados del Cabildo y el presidente municipal.

Bajo esa tesitura, las tres fracciones en cuestión se dirigen a regular la función del secretario del Ayuntamiento como fedatario público, esto es, al conferirle la función de dar fe pública, dado que va a llevar a cabo la compulsión y certificación de los acuerdos, copias, credenciales, actas y demás documentos emanados del Cabildo o presidente municipal, para lo cual va a requerir de la experticia necesaria que le permita conocer los alcances de lo que está certificando, lo que exige conocimientos legales, para que también pueda dimensionar las consecuencias de ese acto, por lo que para ello resulta idóneo que la norma reclamada imponga como requisito a los secretarios en Municipios, con más de cien mil habitantes, tener la especialización en derecho o abogado.

Aunado a ello, de la lectura de la fracción VI podemos establecer válidamente que es idóneo que para ser secretario de Ayuntamiento se imponga el requisito reclamado, en atención a que al imponerle como función vigilar que en términos de la ley se den a conocer los acuerdos de Cabildo y del presidente municipal al autenticarlos con su firma, necesitará conocimientos jurídicos, toda vez que para "vigilar" debe conocer las consecuencias de dichos acuerdos y con ello dar seguridad, viendo conforme a la ley a quién y cómo se deben cumplir, ello para su debido acatamiento, esto es así, pues al conocer los alcances jurídicos de los acuerdos le permitirá saber qué debe realizar para lograr su adecuado cumplimiento conforme a la ley.



Ahora bien, en relación con la función contenida en la fracción XIII se advierte que la ley le atribuye al secretario del Ayuntamiento proporcionar asesoría jurídica a las dependencias municipales.

En relación con dicha función podemos precisar que de forma expresa la ley le encomienda al secretario la facultad de asesorar en el ámbito jurídico a las dependencias municipales para lo cual necesita ser licenciado en derecho o abogado para contar con los conocimientos jurídicos suficientes que le permitan orientar a dichas dependencias en su funcionamiento, para lograr una adecuada asesoría que se evidencia en su adecuada gestión, la cual resulta más complicada en poblaciones con más de cien mil habitantes si consideramos que en Municipios con esas características los problemas entre los habitantes y dichas dependencias sean mayores, más comunes y complejos.

Asimismo, el hecho de que se les imponga como requisito a los secretarios de Ayuntamiento en Municipios con más de cien mil habitantes tener la especialización en derecho o abogado implica que al momento de ejercer la función referida y dar la asesoría jurídica que sólo la pericia en materia legal le puede dar, genera que dichas dependencias municipales se integren y funcionen legalmente, atendiendo a las actividades que les están encomendadas con la eficacia jurídica referida y en beneficio de Municipios con dicha densidad poblacional.

Por otro lado, es relevante también mencionar la función contenida en la fracción XIV en donde se establece que el secretario del Ayuntamiento deberá compilar las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el Municipio, función para la cual resulta relevante que sea abogado o licenciado en derecho debido a que se trata justamente de disposiciones jurídicas, respecto de las cuales tendrá que verificar que sean aplicables y vigentes en el Municipio en cuestión.

Aunado a que el grado de dificultad aumenta en la medida en que en poblaciones con mayor número de habitantes existen más disposiciones jurídicas que deberá compilar, ello para tener los elementos para que el presidente municipal también lleve a cabo sus funciones, si tomamos en cuenta la función primordial del secretario como auxiliar del mismo.



Además, al compilar las disposiciones jurídicas en la diversidad de materias o rubros que integran al derecho tiene un grado de dificultad mayor en Municipios más grandes, justamente producto de las propias necesidades inherentes a una demarcación territorial con mayor número de habitantes.

Ahora bien, en la fracción XV se hace referencia a que una de las funciones del secretario del Ayuntamiento es la de coadyuvar junto con las autoridades federales y estatales, cuando sea procedente, para lograr el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución.

Para efecto de comprender la función a la cual hacemos alusión, es pertinente traer a colación cómo se define la palabra coadyuvar según el diccionario de la Real Academia, al efecto se señala que deriva del prefijo *co-* y del latín *Adiuvāre* "ayudar", entendiéndose como contribuir o ayudar a que algo se realice o tenga lugar.¹²

Por su parte, el artículo 130 de la Constitución Federal regula lo concerniente a la separación entre Estado e Iglesia, así como agrupaciones religiosas. Asimismo, entre otras cuestiones establece que tanto las autoridades federales, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México tendrán las facultades y responsabilidades que determine la ley.

Bajo ese contexto, el precepto constitucional aludido regula la relación Iglesia y Estado la cual se rige por un régimen jurídico, tomando en cuenta incluso que las iglesias y agrupaciones religiosas tienen el reconocimiento jurídico que les dota su propia personalidad jurídica.

En ese sentido, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público indica en su artículo 25¹³ que las autoridades estatales y municipales son auxiliares de

¹² <https://dle.rae.es/coadyuvar?m=form>

¹³ "Artículo 25. Corresponde al Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación la aplicación de esta ley. Las autoridades estatales y municipales, así como las del Distrito Federal, serán auxiliares de la Federación en los términos previstos en este ordenamiento.

"Las autoridades federales, estatales y municipales no intervendrán en los asuntos internos de las asociaciones religiosas.



la Federación en los términos de dicha ley, precisando con posterioridad en el diverso numeral 27¹⁴ que la Secretaría de Gobernación podrá establecer convenios de colaboración o coordinación con las autoridades estatales, señalando que dichas autoridades son las encargadas de recibir los avisos respecto de la celebración de actos religiosos de culto público con carácter extraordinario en los términos de ese ordenamiento jurídico y su reglamento y, en su caso, el convenio respectivo de colaboración o coordinación que se celebra con la Secretaría de Gobernación.

Por su parte, el artículo 32 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público precisa que las autoridades de los Estados y de los Municipios en el ámbito de su competencia realizarán los actos necesarios para garantizar a toda persona el libre ejercicio de los derechos y libertades en materia religiosa previstos en la ley y su reglamento. Teniendo bajo esa función la obligación de efectuar las actividades necesarias para lograr el clima propicio para la coexistencia entre los individuos y grupos de distintas religiones.

Así, al ejercer el secretario del Ayuntamiento esta función de coadyuvar con la Federación a cumplir con lo previsto en el artículo 130 constitucional debe contribuir a que el Municipio auxilie a la Federación, es decir, vigile y logre que se desenvuelva adecuadamente la relación entre el Estado y la Iglesia, así como agrupaciones religiosas, la cual tiene relevantes implicaciones jurídicas y, por ello, que es idóneo que dicho secretario sea licenciado en derecho o abogado, para desarrollar mucho mejor las funciones que tiene encomendadas, ya que tienen relación con especiales conocimientos jurídicos, sobre todo en demarcaciones con más de cien mil habitantes pues a mayor número de personas

"Las autoridades antes mencionadas no podrán asistir con carácter oficial a ningún acto religioso de culto público, ni a actividad que tenga motivos o propósitos similares. En los casos de prácticas diplomáticas, se limitarán al cumplimiento de la misión que tengan encomendada, en los términos de las disposiciones aplicables."

¹⁴ "Artículo 27. La Secretaría de Gobernación podrá establecer convenios de colaboración o coordinación con las autoridades estatales en las materias de esta ley.

"Las autoridades estatales y municipales recibirán los avisos respecto a la celebración de actos religiosos de culto público con carácter extraordinario, en los términos de esta ley y su reglamento. También deberán informar a la Secretaría de Gobernación sobre el ejercicio de sus facultades de acuerdo a lo previsto por esta ley, su reglamento y, en su caso, al convenio respectivo."



incrementa el número de conflictos que se pueden suscitar entre Estado e Iglesia, al igual que entre cualquier agrupación religiosa.

Por otro lado, vinculado con la función contemplada en la fracción XVII se desprende que el secretario del Ayuntamiento, en los Municipios que no cuenten con oficial mayor, deberá atender lo relativo a las relaciones laborales de los empleados del Ayuntamiento.

En ese sentido, se estima que es idóneo que quien desempeñe este cargo sea licenciado en derecho o abogado, en atención a que es necesario que tenga conocimientos jurídicos, en particular, de la materia laboral, aunque sea de forma genérica, ya que dicho conocimiento jurídico le va a permitir desempeñar sus funciones de manera adecuada para resolver los conflictos laborales del propio Ayuntamiento en relación con sus empleados.

Por otra parte, en relación con la función contenida en la fracción XVIII se advierte que el secretario del Ayuntamiento puede imponer sanciones por violaciones al Reglamento Interior del Ayuntamiento, por lo que resulta idóneo que quien desempeñe este cargo sea licenciado en derecho o abogado, en la medida en que imponer las sanciones correspondientes implica una labor de individualización de la sanción, es decir, deberá corroborar que la conducta prevista en la ley genere la sanción correspondiente, para lo cual necesitará de forma preferente tener conocimientos jurídicos.

Siendo que en demarcaciones donde la población es mayor las infracciones respecto de las cuales está facultado para imponer sanciones son más complejas, resultando que para individualizarlas deberá emplear un razonamiento jurídico para que la sanción sea proporcional a la conducta.

Aunado a que en Municipios con mayor número de habitantes las relaciones e interacciones entre los mismos puede implicar que se actualicen mayor número de infracciones que lleven a que el secretario del Ayuntamiento tenga que imponer mayor número de sanciones.

Además, resulta de relevancia para el cumplimiento de esta función que sea licenciado en derecho o abogado en demarcaciones de más de cien mil habitantes en atención a que a mayor preparación jurídica se logra mayor protec-



ción de los derechos humanos, debido a que al tener dicha especialización en derecho tiene en su bagaje garantizar, proteger y tutelar de manera efectiva los derechos humanos, en atención a los conflictos que ahí se presenten de forma más numerosa y compleja, a diferencia de lo que podría no actualizarse de forma cotidiana en Municipios pequeños.

Consecuentemente, cuando existe mayor densidad poblacional se genera mayor número de incidencia en las conductas infractoras, por tanto, la labor que realice el secretario del Ayuntamiento requiere una mayor función interpretativa, no sólo de las normas, sino de la adecuación de la norma a la infracción.

En esa medida, la labor del secretario es mayor cuantitativa y cualitativa-mente, por lo cual la especialización de quien aplica las sanciones repercute en los derechos fundamentales de los destinatarios de la norma atendiendo a que al requerírsele ser licenciado en derecho o abogado no atiende a un criterio irreflexivo, sino a que resulta necesario para su ejercicio el bagaje cultural y académico que la licenciatura en derecho le proporciona.

Así, al tenor de las funciones apuntadas se corrobora, como se adelantó, que sí es idóneo que la persona que desempeñe el cargo de secretario de Ayuntamiento sea licenciado en derecho o abogado, debido a que con ello va a poder desempeñar las funciones que le son encomendadas de la manera más competente, ya que las mismas tienen estrecha relación con el conocimiento jurídico, con lo que se pueden desarrollar mejor, lo cual además refleja la necesidad de la especialización a la que hizo alusión el legislador en la reforma respectiva, especialización que resulta ser de mayor necesidad y utilidad en demarcaciones cuya población es mayor, al generarse de forma más común dichas problemáticas que ameritan la atención del propio secretario e incluso más complejas, tomando en cuenta bajo ese parámetro que las cargas de trabajo resultan mayores, y que sin el conocimiento en el ámbito legal le podría resultar de imposible solución al funcionario público al que se alude, en detrimento de la propia sociedad.

Además, en poblaciones con mayor densidad de población las cargas de trabajo para el ejercicio de las funciones encomendadas al secretario del Ayuntamiento son mayores, al igual que los conflictos que se suscitan entre los particulares, en las dependencias, así como entre los particulares y las autoridades en general, siendo más complejas y en mayor cantidad.



Asimismo, no se debe perder de vista que la función principal del secretario del Ayuntamiento, de conformidad con el artículo 77 aludido, es la de auxiliar al presidente municipal y si tomamos en cuenta las funciones apuntadas del mismo (artículo 70) en vinculación con su facultad de incluso, en ciertas situaciones, representar jurídicamente al Municipio (artículo 71), vuelve necesario la pericia en derecho a que alude el precepto reformado, sobre todo en demarcaciones con poblaciones más grandes, como se prevé en el numeral en pugna.

Lo anterior cobra aún más relevancia si se atiende a una de las razones que sustentan la reforma que se combate, la expuesta por el legislador vinculada con que los asuntos en demarcaciones territoriales más grandes resultan más complejos, y si a eso le añadimos que van a ser justamente en materia jurídica, en relación con las funciones que está obligado a efectuar el secretario y su función principal de auxiliar al presidente municipal, ello revela lo idóneo de que ser abogado sea un requisito indispensable en demarcaciones territoriales más grandes, en atención a que dicha pericia le permitirá solucionar y cumplir cabalmente con las funciones legalmente asignadas.

Consecuentemente, es razonable que en demarcaciones territoriales con población de más de cien mil habitantes sea necesario ser licenciado en derecho o abogado debido a que es la única forma en que se puedan cumplir con las funciones que la ley le obliga a desempeñar, particularmente las apuntadas.

Ello es así, porque al hacer la distinción aludida se busca cumplir con las funciones que el cargo de secretario de Ayuntamiento necesita, ya que es pertinente e idóneo tener la pericia en derecho para cumplir con las funciones que le están encomendadas, particularmente si tomamos en cuenta que el factor del número de habitantes genera que sean de forma más cotidiana y que pueda necesitar que se resuelvan asuntos jurídicos de mayor complejidad.

Al tenor de ello, se estima que la medida también es necesaria para lograr el fin perseguido, pues no se advierte alguna otra que le permita al secretario del Ayuntamiento garantizar el cumplimiento de sus funciones en el cargo que representa tratándose de demarcaciones territoriales que, por sus características inherentes al mayor número de habitantes, genera en cuanto a la necesidad de la profesionalización que se satisface con la exigencia de ser licenciado en derecho o abogado, por lo cual no se desprende algún otro requisito, que sus-



tituya al que se exige, que sea por sí mismo menos restrictivo del derecho a la igualdad de oportunidades de aspirar a ocupar un cargo público. Si bien no es suficiente para asegurar plenamente cumplir con las funciones que desempeña, la medida ciertamente es indispensable para tal propósito, pues le permitirá desempeñar sus funciones con mayor habilidad.

Sin que lo anterior implique que en los demás Municipios con poblaciones más pequeñas no puedan también designar en ese cargo de secretario de Ayuntamiento a licenciados en derecho o abogados, dado que no hay una prohibición al respecto, simplemente lo que se demuestra es que en Municipios con mayor número de habitantes es más idóneo que quien ocupe ese cargo sea licenciado en derecho o abogado para cumplir adecuadamente con las funciones legalmente encomendadas, debido a su cantidad y grado de dificultad.

Incluso, podría estimarse que en este supuesto deviene indispensable que el secretario del Ayuntamiento sea licenciado en derecho o abogado en demarcaciones territoriales de más de cien mil habitantes porque es correlativo al correcto ejercicio del cargo en el Municipio que con mayor densidad poblacional le demanda en el cumplimiento de sus funciones.

Por tanto, ahora corresponde analizar el último requisito del test.

d) Determinar si la medida es proporcional, es decir, que guarde una relación razonable con el fin que se procura alcanzar de manera que el trato desigual resulte tolerable atendiendo a la importancia del fin perseguido

Para estudiar lo anterior, es primordial establecer si el requisito impuesto no es exorbitante y que guarde un grado de razonabilidad, esto es, que sea una medida adecuada que no lesione en forma exorbitante a la población. Por tanto, al analizar la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, debemos precisar que el grado de intervención del requisito sobre los derechos de los funcionarios excluidos claramente es menor a los beneficios que genera a la sociedad.

Bajo esa tesitura, acorde con lo expuesto con antelación debemos decir que el requisito para ser secretario de Ayuntamiento consistente en tener la licenciatura en derecho o abogado en demarcaciones territoriales de más de cien mil habitantes es adecuado al fin que persigue, pues en lugares con esa población



se generan asuntos más complicados que, además, necesitan de la pericia legal que las propias funciones inherentes al cargo exigen, en relación con las funciones vinculadas a la asesoría jurídica, por lo cual para cumplir a cabalidad con aquéllo, debe contarse con el grado de profesionalización a que hace referencia el legislador, que sólo la licenciatura en derecho o abogado le otorga, dado que de otra manera no tendría las herramientas para cumplir con sus funciones y desempeñar el cargo al cual representan en perjuicio del adecuado funcionamiento del Ayuntamiento y de la sociedad a la cual sirven.

Así, el requisito impuesto por medio de la reforma reclamada por la parte accionante es una medida que responde a las necesidades a las cuales se enfrentan las demarcaciones territoriales con poblaciones más grandes, toda vez que ahí dicho funcionario, para cumplir con las funciones vinculadas al ámbito jurídico, se va a enfrentar a mayor número de asuntos que hagan necesario o idóneo tener conocimientos jurídicos para desempeñar las funciones que la ley le encomienda de manera expresa con el fin de lograr la satisfacción de la población a la cual representan.

Ello es así, porque en poblaciones con mayor número de habitantes la problemática propia del lugar se complica, incluso la organización del Ayuntamiento resulta ser más compleja, por lo que no puede compararse el grado de profesionalización o conocimientos jurídicos que se necesitan en una población pequeña con los que se generen en el día a día en lugares más grandes, en donde las propias exigencias y necesidades de la población producen más problemas jurídicos e incluso más complejos, que sólo la pericia o conocimientos jurídicos pueden lograr que el secretario del Ayuntamiento cumpla con todas las funciones que tienen encomendadas, incluso como auxiliar del presidente municipal en las propias funciones que la ley le encomienda.

Así, el hecho de que varias de las funciones que tiene encomendadas el secretario del Ayuntamiento estén vinculadas con el aumento del número de habitantes nos lleva a que, evidentemente, se incremente la cantidad de problemas individuales y colectivos, así como los conflictos entre los habitantes y las autoridades que se pudieran suscitar, al igual que la necesidad de auxilio al presidente municipal en funciones directamente vinculadas con el ámbito jurídico que genera una mayor complejidad en el desarrollo del cargo de secretario de Ayuntamiento y que hace necesaria la especialización que exige tener la licenciatura en derecho o abogado.



En este sentido, debe precisarse que el requisito impuesto atiende a la naturaleza de las funciones que le son encomendadas y que inciden en el adecuado funcionamiento del Ayuntamiento, pues para la operatividad del mismo en demarcaciones territoriales con más de cien mil habitantes resulta imprescindible garantizar que sus titulares sean servidores públicos con calidades que permitan desarrollar sus funciones conforme a lo que la propia ley les exige. Esto es, dicho requisito tiene como finalidad que las personas que ocupen dicho cargo tengan los conocimientos básicos en materia jurídica para desempeñar correctamente las funciones que le son inherentes y que le van a representar una mayor exigencia en demarcaciones territoriales con mayor número de habitantes.

Considerando lo anterior, este tribunal estima razonable la fijación del requisito de ser licenciado o abogado en demarcaciones territoriales de más de cien mil habitantes para ocupar el cargo de secretario de Ayuntamiento, esencialmente porque la especialización jurídica a que se alude es un elemento revelador de que se pueden desempeñar con eficacia y eficiencia las funciones inherentes al cargo que se representa.

En virtud de lo expuesto, podemos afirmar que exigir el requisito para ser secretario de Ayuntamiento a que se alude en Municipios de más de cien mil habitantes tiene beneficios que se pueden apreciar desde tres aristas.

La primera arista, en beneficio de la propia comunidad, dado que el funcionario que conozca de las funciones que tiene encomendadas podrá utilizar su pericia en conocimientos jurídicos que le permitan desempeñar su cargo, representando la eficacia y eficiencia hacia la comunidad.

La segunda arista se dirige hacia las personas en lo individual, pues van a tener mayor tutela de sus derechos, porque la persona que ejerza el cargo en mención va a tener mayores conocimientos en materia de derecho para su correcta protección y aplicación.

Finalmente, tenemos la tercera arista, dirigida hacia el propio Municipio, porque al exigirle el requisito cuestionado provoca que la entidad tenga a una persona en el cargo con la experiencia para ejercer la labor municipal y tutela adecuada de los intereses públicos que persigue el Municipio.



Sin que el requisito que la ley impugnada impone al secretario del Ayuntamiento de tener la licenciatura en derecho o abogado en demarcaciones territoriales de más de cien mil habitantes implique una limitación para Municipios en donde el número de habitantes es menor a cien mil para que puedan designar en ese cargo a personas con dicha licenciatura en derecho, ya que no existe prohibición para que las demarcaciones territoriales de menor población también puedan designar en ese puesto a personas con la licenciatura aludida, esto es, no es que no puedan exigir dicho requisito, simplemente sería ideal e idóneo que en demarcaciones de mayor número de habitantes tuviera ese tipo de especialización para acatar de forma más efectiva las funciones que por ley tiene encomendadas.

Al respecto, es relevante tener en cuenta que en precedentes con casos análogos se ha demostrado que realizar diferencias en torno a las características que debe tener un específico cargo frente a otros no viola el texto constitucional al que se ha hecho alusión en los párrafos que anteceden, esto es, al principio de igualdad; ello se corrobora de las consideraciones de los precedentes respectivos, como son la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/ 2013 (se analizó el requisito para acceder al cargo para ser diputado);¹⁵ acción de inconstitucionalidad 25/2017 (se estudió el requisito para acceder al cargo de la profesión de perito valuador);¹⁶ así como la acción de inconstitucionalidad 89/2018 (se analizó el requisito para ser presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje Local).¹⁷

Por tanto, el concepto de invalidez bajo estudio resulta infundado.

Ahora bien, el requisito impugnado, consistente en tener la licenciatura en derecho o abogado para ocupar el cargo de secretario de Ayuntamiento en demarcaciones de más de cien mil habitantes, de manera alguna vulnera los derechos fundamentales contenidos en el artículo 5o.¹⁸ constitucional, así como el

¹⁵ Fallada el diez de julio de dos mil catorce.

¹⁶ Fallada el veintiocho de enero de dos mil veinte.

¹⁷ Fallada el veintidós de octubre de dos mil veinte.

¹⁸ "Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa,



6¹⁹ y 7²⁰ del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo

dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

(Reformado, D.O.F. 6 de abril de 1990)

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

(Reformado, D.O.F. 28 de enero de 1992)

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

"Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

"El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

"La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona."

¹⁹ **Artículo 6**

"Derecho al trabajo

"1. Todo (sic) persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

"2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo."

²⁰ **Artículo 7**

"Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo

"Los Estados Partes en el presente protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:



de San Salvador", consistentes en la libertad de trabajo, ni tampoco el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²¹ desarrollo progresivo de los derechos, como lo señala la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ello es así porque del contraste entre tales normas, esto es, del artículo 77, fracción III, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí y el artículo 5o. de la Constitución Federal, así como el 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", se concluye que no se viola el derecho al trabajo de quien pretenda ostentar el cargo público de secretario de Ayuntamiento, pues esas normas constitucional e internacional no prevén un derecho absoluto y fuera de toda regulación legal para acceder a cualquier cargo o puesto, o bien, para permanecer en él, ya que para ello deben cumplirse los requisitos que exigen las leyes.

"a. Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;

"b. El derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;

"c. El derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo, para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;

"d. La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;

"e. La seguridad e higiene en el trabajo;

"f. La prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;

"g. La limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;

"h. El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales."

²¹ **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."



Además, el artículo impugnado no impide a las personas que se dediquen a la actividad productiva que provea la satisfacción de sus necesidades, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo, sino que impone un requisito para acceder a un cargo público, pero no impide de manera general o absoluta que quienes cuenten con otra licenciatura puedan ejercer el cargo a que se alude, simplemente, en atención a las funciones que ejercen y las necesidades de demarcaciones de más de cien mil habitantes deben contar con la licenciatura en derecho, ello bajo la premisa de que si pretenden ocupar dicho cargo público a fin de convertirse en servidores públicos, se deben someter a los requisitos que establecen las normas legales, ello, en atención a la libertad de configuración legislativa de que gozan las Legislaturas de las entidades federativas para establecer los requisitos de acceso a los cargos públicos.

Lo aseverado es así, tomando en cuenta que en lo que se refiere al acceso a los cargos públicos, la Carta Magna establece en su artículo 35, fracción VI, que el derecho para ocuparlos está sujeto al cumplimiento de las calidades que establezca la ley, para lo cual, este Alto Tribunal ha determinado que las mismas deben ser **razonables** y no **discriminatorias**.²²

²² **Acción de inconstitucionalidad 74/2008**. Fallada el 12 de enero de 2010, y de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 2/2011, de título, subtítulo y texto siguientes: "GOBERNADOR DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. EL ARTÍCULO 80, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, AL EXIGIR COMO REQUISITO PARA OCUPAR ESE CARGO UN TIEMPO NO MENOR DE VEINTE AÑOS DE RESIDENCIA EFECTIVA INMEDIATAMENTE ANTERIORES AL DÍA DE LA ELECCIÓN A LOS NO NATIVOS DE DICHA ENTIDAD, NI HIJOS DE PADRE O MADRE NACIDOS EN LA MISMA, VULNERA LOS ARTÍCULOS 116, FRACCIÓN I, Y 35, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. El artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que prevé como requisito de elegibilidad para ocupar el cargo de Gobernador de la entidad, la exigencia para las personas que no hubieran nacido en el Estado ni sean hijos de padre o madre oriundo de él, de haber residido en él al menos veinte años, inmediatamente anteriores al día de la elección, vulnera los artículos 116, fracción I, y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que fijan, respectivamente, las condiciones para que una persona pueda postularse para el cargo de Gobernador de un Estado (entre otras, ser nativo de él, o bien, si no se cumple esa condición, tener una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios), así como el derecho constitucional de los ciudadanos mexicanos de ser votados para cargos de elección popular, del que necesariamente forma parte la posibilidad de ser gobernador de un Estado. Lo anterior, debido a que si bien tales derechos se sujetan a las calidades que establezca la ley, éstas deben ser razonables y no discriminatorias, por lo que cuando la Legislatura de un Estado fija una residencia mayor a los cinco años referidos por la Constitución General de la República, debe hacerlo de forma que permita un ejercicio efectivo y amplio del derecho, para evitar la generación de situaciones discriminatorias que lo restrinjan injustificadamente, como sucede en el caso, en tanto que el citado artículo 80, fracción I, cuadruplica la



En consecuencia, la fracción III del artículo 77 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, no es en sí misma contraria al artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues este artículo no otorga un derecho absoluto fuera de toda regulación para acceder a algún cargo o puesto público, lo que constituye una facultad de libertad de configuración legislativa que podría analizarse a la luz de diversos artículos constitucionales distintos al 5o. constitucional.

Consecuentemente, el argumento contenido en el concepto de invalidez bajo estudio también resulta infundado.

Atento a lo hasta aquí expuesto, al demostrarse que el artículo 77, fracción III, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, en la porción normativa que dice "*Respecto a las demarcaciones con población de más de cien mil habitantes, será necesario que el título y la cédula profesional sean de licenciatura en derecho, o abogado.*", no es contrario al derecho humano de igualdad y no discriminación, así como el derecho al trabajo, se impone declarar su validez.

Aunado a la conclusión alcanzada, es importante precisar que la declaración de validez que se alcanza de la porción normativa impugnada no impacta a los nombramientos otorgados a las personas que actualmente ostentan el cargo de secretario de Ayuntamiento en demarcaciones como las que se refiere el precepto y que no cuentan con el requisito a que alude el numeral reclamado, esto es, que no cuentan con la especialización en derecho o abogado, debido a que la presente ley no tiene efectos retroactivos y no se pueden vulnerar los derechos de los servidores públicos nombrados con antelación a la vigencia de la norma impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

temporalidad referida en la norma fundamental sin razón ni proporcionalidad alguna, además de establecer una categoría o grupo que la Constitución Federal no contempla, de la cual deriva un trato discriminatorio no razonable, en tanto crea una distinción entre ciudadanos nativos o hijos de padres oriundos del Estado y quienes no reúnen tales características, al exigir una residencia mayor." Publicada con los datos de identificación siguientes: Época: Novena Época. Registro: 162823. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, febrero de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 2/2011 y página 1631.



PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 77, fracción III, en su porción normativa "*Respecto a las demarcaciones con población de más de cien mil habitantes, será necesario que el título y la cédula profesional sean de licenciatura en derecho, o abogado.*", de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 0592, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa de veintisiete de febrero de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en reconocer la validez del artículo 77, fracción III, en su porción normativa "*Respecto a las demarcaciones con población de más de cien mil habitantes, será necesario que el título y la cédula profesional sean de licenciatura en derecho, o abogado.*", de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 0592, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa de veintisiete de febrero de dos mil veinte.



La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El Ministro Aguilar Morales anunció voto aclaratorio. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente y aclaratorio. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirieron la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa y Pardo Rebolledo para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas.

El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de trece de abril de dos mil veintiuno por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.) y P./J. 9/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 y 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 199/2020.

1. En sesión de trece de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 199/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnó el artículo 77, fracción III, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, en su porción normativa "Respecto a las demarcaciones con población de más de cien mil habitantes, será necesario que el título y cédula profesional sean de licenciatura en derecho, o abogado".¹
2. La cuestión jurídica por resolver en este asunto fue si la porción normativa afectaba injustificadamente el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad, al exigir contar con licenciatura en derecho para ser secretario del Ayuntamiento en demarcaciones con una población de más de cien mil habitantes. En demarcaciones con una población menor se exige contar con licenciatura, pero ésta no debe ser necesariamente en derecho.
3. El Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de la porción normativa, por cumplir con los criterios que, conforme a la tesis jurisprudencial 2a./J. 42/2010 de la Segunda Sala, deben cumplir las medidas que inciden en el derecho a la igualdad para ser constitucionales. Se determinó que, si bien la medida distingue entre personas en situaciones comparables, ésta tiene una finalidad legítima, es un instrumento adecuado para alcanzar esa finalidad y es proporcional.
4. Coincidí en reconocer la validez de la porción normativa impugnada, pero no comparto la metodología ni algunas de las consideraciones de la sentencia. A continuación, haré un breve resumen de las consideraciones de la sentencia (I) y, posteriormente, expondré mis razones de concurrencia (II).

I. Consideraciones de la sentencia.

5. En la sentencia se indica que, si bien la promovente hace valer violaciones a diversas disposiciones y derechos humanos, en realidad todo su planteamiento se vincula con una violación al derecho a la igualdad en el acceso a cargos

¹ La porción normativa fue reformada mediante Decreto Número 0592, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí.



públicos. Se indica que, incluso suponiendo sin conceder que la disposición se basara en una categoría sospechosa, la medida superaría un test de escrutinio estricto y resultaría constitucional, por las razones que se resumen a continuación.

6. Se afirma que la constitucionalidad de la medida debe evaluarse con base en la tesis jurisprudencial 2a./J. 42/2010 de la Segunda Sala, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.", que prevé que deben verificarse los criterios siguientes: a) que exista un término de comparación apropiado, es decir, que exista una diferencia de trato entre personas o grupos ubicados en una situación comparable; b) que el tratamiento diferenciado obedezca a una finalidad legítima, objetiva y constitucionalmente válida; c) que el tratamiento sea un instrumento adecuado para alcanzar esta finalidad; y d) que la medida sea proporcional, es decir, que guarde una relación razonable con el fin que se procura alcanzar.²
7. En relación con el primer criterio, en la sentencia se señala que la promovente plantea un término de comparación adecuado, pues existe una diferencia de trato entre personas que se ubican en una situación comparable: personas que quieren acceder al cargo público de secretario del Ayuntamiento y a los cuales se les exige contar con requisitos distintos dependiendo del número de habitantes en la demarcación correspondiente.
8. En cuanto al segundo criterio, se explica que la medida tiene como finalidades legítimas la profesionalización de los servidores públicos, garantizar una base mínima de competencias para el desempeño del cargo y atender a las funciones que por el mayor tamaño de las administraciones municipales resultan más complejas, entre otras. Se explica que el mayor número de habitantes se traduce en más problemas individuales que se pueden transformar en problemas colectivos, en un mayor número de conflictos, y de mayor complejidad, entre autoridades y particulares, así como en un mayor número de ideas para crear o evadir responsabilidades, lo que requiere que el secretario cuente con una mayor pericia en materia jurídica.

² Véase la tesis 2a./J. 42/2010, emitida por la Segunda Sala, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427 «con número de registro digital: 164779».



9. Por lo que hace al tercer criterio, se afirma que la medida es adecuada para cumplir la finalidad, pues varias de las facultades del secretario del Ayuntamiento que prevé el artículo 78 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí requieren de conocimientos jurídicos, como las de dar cuenta diaria de los asuntos al presidente municipal, vigilar que se den a conocer los acuerdos del cabildo y del presidente municipal en los términos de la ley, proporcionar asesoría jurídica a las dependencias municipales, compilar las disposiciones jurídicas vigentes en el Municipio, e imponer sanciones por violaciones al Reglamento Interior del Ayuntamiento.
10. Se explica que la mayor densidad poblacional dificulta el desempeño adecuado de estas facultades, por la mayor cantidad de problemas y conflictos relacionados, así como un mayor grado de dificultad, lo que justifica que se exija la licenciatura de derecho a los aspirantes a secretario del Ayuntamiento en demarcaciones con más de cien mil habitantes. De hecho, se afirma que la licenciatura en derecho resulta indispensable para el correcto desempeño del cargo.
11. Por último, en la sentencia se establece que la medida es proporcional, ya que guarda un grado de razonabilidad. Se explica que los beneficios que la medida tiene en el adecuado desempeño del ejercicio del cargo superan la incidencia en el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad.
12. Se agrega que la porción impugnada de ninguna manera impide que en demarcaciones territoriales con menor densidad poblacional se designen a secretarios Municipales con licenciatura en derecho para cumplir con mayor efectividad sus funciones.
13. Por esas razones, se reconoce la validez de la porción normativa impugnada.

II. Razones de la concurrencia

A) Nivel de escrutinio que debía hacerse de la medida

14. En cuanto a la metodología, mi primer desacuerdo con la sentencia consiste en que, en mi opinión, no podía ni debía evadirse la interrogante de si la porción normativa impugnada contenía una categoría sospechosa, lo que hubiera obligado a someterla a un escrutinio estricto.
15. Esta Suprema Corte ha establecido que las categorías sospechosas hacen referencia a características o atributos de las personas que han sido históri-



camente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a personas o grupos en situación de desventaja sistemática o estructural.³ Puesto que estas categorías han sido utilizadas para identificar y discriminar a personas y grupos que históricamente han estado en situación de desventaja, victimización y/u opresión, sobre ellas pesa la sospecha de que son inconstitucionales. Las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una presunción de inconstitucionalidad. Así, si bien el artículo 1o. de la Constitución Federal no establece una prohibición absoluta del uso de categorías sospechosas, sí exige que tengan una justificación muy robusta que permita superar esta presunción.⁴

16. Por tanto, es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que las distinciones que se basan en categorías sospechosas deben someterse a un **escrutinio estricto**. Conforme a este nivel de escrutinio, para que una distinción que se basa en una categoría sospechosa sea compatible con el derecho a la igualdad es necesario que supere un **test estricto de igualdad**. Éste exige que la distinción i) persiga una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional; ii) esté estrechamente vinculada con la consecución de la finalidad constitucionalmente imperiosa; y, iii) sea la medida menos restrictiva para conseguir efectivamente esta finalidad.⁵

³ Véase la tesis aislada 1a. CCCXV/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala, de título y subtítulo: "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1645 «con número de registro digital: 2010268». Asimismo, véase la acción de inconstitucionalidad 111/2019, párr. 90, y la acción de inconstitucionalidad 67/2018, en las que se determinó que no procedía realizar un escrutinio estricto, propio de las categorías sospechosas, dado que la distinción bajo análisis no afectaba a un grupo históricamente desaventajado o victimizado.

⁴ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 9/2016 (10a.), emitida por este Tribunal Pleno, de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 112 «con número de registro digital: 2012594». Asimismo, véanse, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta por este Tribunal Pleno el cuatro de abril de dos mil diecisiete, y la acción de inconstitucionalidad 95/2020, resuelta por este Tribunal Pleno el veintidós de septiembre de dos mil veinte.

⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 10/2016 (10a.), emitida por este Tribunal Pleno, de título y subtítulo: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 8 «con número de registro digital: 2012589». Asimismo, véase la acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta por este Tribunal Pleno el cuatro de abril de dos mil diecisiete.



17. En la acción de constitucionalidad bajo análisis, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó que la medida se basaba en la categoría sospechosa de condición social y que, por lo tanto, debía someterse a un escrutinio estricto. En respuesta, la sentencia evita establecer si la distinción entre personas con licenciatura en derecho y personas con otras licenciaturas se basa en la categoría social de condición social, y más bien indica que, incluso si ello fuera así, la norma sería constitucional pues las consideraciones que se expresan más adelante en la sentencia evidencian que superaría el escrutinio estricto. No concuerdo con lo anterior.
18. Por un lado, me parece que lo que debió haberse señalado en la sentencia es que la medida que prevé la porción normativa impugnada **no se basa en la categoría sospechosa de condición social**. En contraste con otras categorías sospechosas, como el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades y la religión, entre otras, la categoría sospechosa de condición social tiene un carácter más abierto. La intención es incluir en el listado de categorías sospechosas a motivos de discriminación que no se prevén por las demás categorías sospechosas, pero que tienen una entidad asimilable o un carácter comparable a éstas.⁶
19. Desde esta perspectiva, que una norma distinga entre las personas de acuerdo con el estatus, rol o situación que tienen en una comunidad en relación con el resto de sus miembros no es suficiente para considerar que se basa en la categoría sospechosa de condición social. Tal como han señalado la Corte Interamericana y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la distinción debe basarse en un criterio que sea asimilable o comparable al resto de las categorías sospechosas. Es necesario que este estatus, rol o situación haya sido o sea tomado en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a personas o grupos en situación de desventaja sistemática o estructural, de forma que su utilización exija analizar la distinción con sospecha y partir de una presunción de su inconstitucionalidad.
20. En mi opinión, el criterio de distinción que utiliza la porción normativa impugnada no cumple con estas características. El contar con una licenciatura distinta a la

⁶ Véase, entre otros, CoIDH, Caso I.V. Vs. Bolivia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de noviembre de 2016, Serie C No. 239, párr. 15. Asimismo, véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación General No. 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párrs. 15 y 27.



de derecho o el número de habitantes de un Municipio no son categorías que han sido históricamente utilizadas para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a personas o grupos en situación de desventaja sistemática o estructural, de una forma comparable o equiparable al origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades o la religión. Por esa razón, considero que la medida debió haberse sometido a un escrutinio ordinario.

21. Por otro lado, estimo que, en primer lugar y contrariamente a lo que se sugiere en la sentencia, en ella no se corre un test estricto. Si bien contiene consideraciones encaminadas a demostrar que la porción normativa impugnada tiene una finalidad legítima e incluso que es necesaria, en ningún momento se ofrecen argumentos para evidenciar que persigue una finalidad imperiosa ni que está estrictamente diseñada para la consecución de esta finalidad.
22. En segundo lugar, me parece que el escrutinio que resulta aplicable para determinar la constitucionalidad de la porción normativa impugnada es determinante, puesto que la medida **no superaría un escrutinio estricto**. La medida no está estrechamente vinculada o estrictamente diseñada para la consecución de la finalidad de garantizar el adecuado desempeño del cargo de secretario del Ayuntamiento. Por un lado, la prohibición en el acceso que establece la medida es sobreinclusiva para esta finalidad, ya que existen muchas personas que tienen una licenciatura que no es en derecho, pero cuentan con los conocimientos, aptitudes y el perfil necesario para desempeñar adecuadamente el cargo. Por el otro, la prohibición es subinclusiva, pues el solo hecho de haber cursado una licenciatura en derecho no garantiza tener las aptitudes y perfil necesario para el adecuado desempeño del cargo.⁷
23. Además, contrariamente a lo que se afirma en la sentencia, considero que la licenciatura en derecho no es necesaria para garantizar el adecuado desempeño del cargo. Estimo que existen medidas alternativas igualmente idóneas

⁷ Coincido con la resolución en que varias de las facultades del secretario del Ayuntamiento se relacionan con conocimientos jurídicos, pero varias de ellas se relacionan con otras disciplinas y su ejercicio podría beneficiarse considerablemente por haber cursado una licenciatura distinta a la de derecho. Por ejemplo, el artículo 78, fracción I, prevé la responsabilidad del secretario del Ayuntamiento de organizar y sistematizar el contenido del Archivo General del Ayuntamiento, lo cual se vincula con conocimientos en materia archivística y de datos que no suelen ser materia de la licenciatura en derecho.



para garantizar que los aspirantes cuenten con los conocimientos jurídicos para este adecuado desempeño, pero que afectan en menor medida el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad. A manera de ejemplo, se podría permitir el acceso al cargo a personas que, a pesar de no contar con la licenciatura en derecho o incluso con licenciatura alguna, demuestren en evaluaciones tener los conocimientos necesarios para el ejercicio de las respectivas funciones.

24. Así, considero que la norma impugnada no implementa una distinción basada en una categoría sospechosa. De haber sido el caso, estimo que la norma no hubiera superado un escrutinio estricto.

B) Test que la medida debía superar para ser constitucional

25. Mi segunda diferencia metodológica con la sentencia es el test que se utiliza para determinar si la incidencia que la porción normativa impugnada tiene en el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad es justificada y, si, en consecuencia, la porción normativa resulta constitucional.
26. La sentencia establece que la constitucionalidad de la medida debe evaluarse con base en la tesis jurisprudencial 2a./J. 42/2010 de la Segunda Sala, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA."⁸ Sin embargo, considero que el Tribunal Pleno ha desarrollado una metodología específica y distinta para evaluar la constitucionalidad de medidas que inciden en el derecho a la igualdad en el acceso a cargos públicos que no son de elección popular.
27. Esta metodología específica se basa en la premisa de que los artículos 35, fracción VI, de la Constitución Federal y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconocen una amplia libertad de configuración para regular el acceso a cargos públicos. Sin embargo, esta libertad configu-

⁸ Véase la tesis 2a./J. 42/2010, emitida por la Segunda Sala, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427. «con número de registro digital: 164779».



rativa está limitada, por un lado, por el mandato de que el acceso sea en condiciones generales de igualdad, lo que exige que los requisitos para el acceso a cargos públicos se basen en elementos razonables y objetivos. Por otro lado, está restringida por el hecho de que lo que permite el artículo 35, fracción VI, de la Constitución es que se exija, para acceder al cargo, de ciertas calidades, concepto que esta Suprema Corte ha interpretado como características inherentes a la persona que revelan que tiene un perfil idóneo para desempeñar adecuadamente el empleo o comisión.

28. Partiendo de lo anterior, en múltiples asuntos, y recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 111/2019⁹ y 125/2019,¹⁰ este Tribunal Pleno ha indicado que, siempre que no se basen en categorías sospechosas, los requisitos para el acceso a cargos públicos que no son de elección popular serán constitucionales si superan un **test simple de razonabilidad**. Este test está encaminado a determinar si el requisito consiste en una calidad directamente relacionada con el perfil idóneo para el desempeño de la función que corresponde al cargo público.
29. Cabe resaltar que este test simple de razonabilidad es considerablemente más laxo que un test de proporcionalidad ordinario o un test estricto de igualdad, pues no exige que la medida esté estrictamente diseñada para alcanzar un objetivo imperioso; que sea una medida necesaria, por no existir medidas alternativas menos lesivas igualmente efectivas; ni que la medida sea proporcional, en el sentido de que el grado de satisfacción de la medida compense o supere el grado de afectación del derecho humano en cuestión. Lo que requiere es que exista una conexión directa entre el requisito exigido y el perfil necesario para desempeñar el cargo público.

⁹ Resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de su parte 9.1., denominada "Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos". La Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁰ Resuelta por este Tribunal Pleno el quince de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos.



C) La razonabilidad de la medida está vinculada con el diseño orgánico de los órganos municipales que realizó el legislador de acuerdo con su libertad configurativa

30. Ahora bien, aunque la sentencia no se basa en la metodología que expuse en el apartado anterior, sí incluye consideraciones para evidenciar que el requisito de contar con licenciatura en derecho, para acceder al cargo de secretario del Ayuntamiento en demarcaciones con más de cien mil habitantes, se vincula con el perfil idóneo para desempeñar las funciones que corresponden al cargo.
31. En general, coincido con gran parte de estas razones, aunque quisiera separarme de algunas de ellas y ofrecer algunas consideraciones adicionales que considero centrales para sustentar la constitucionalidad de la porción normativa impugnada.
32. Desde mi perspectiva, es claro que la gran mayoría de las facultades del secretario del Ayuntamiento se relacionan con el ámbito jurídico y que su ejercicio podría verse beneficiado por conocimientos en la materia que se obtienen al cursar la licenciatura en derecho. La cuestión central y más controvertida es si es razonable que la licenciatura en derecho se exija únicamente cuando la población de la demarcación territorial es mayor a cien mil habitantes. A primera vista, parecería que el perfil idóneo para desempeñar las funciones que corresponden al cargo sería idéntico con independencia del número de habitantes en la demarcación respectiva, pues el listado de facultades del secretario del Ayuntamiento que establece el artículo 78 es igual en ambos casos.
33. Al respecto, la sentencia ofrece varios argumentos para justificar la premisa de que el número de habitantes en un Municipio puede ser un factor que contribuye al número y a la dificultad jurídica de problemas que se relacionan con el ejercicio de las facultades del secretario del Ayuntamiento. Si bien no comparto algunos de estos argumentos, concuerdo con esta premisa de que puede existir una relación entre el número de habitantes y el número de asuntos a tratar. A manera de ejemplo, un mayor número de habitantes puede traducirse en un mayor número de solicitudes a las autoridades municipales, así como una mayor complejidad de los problemas de planeación en materia urbanística que el municipio debe enfrentar. Conforme al artículo 78, fracción XIII, de la ley impugnada, puede que el secretario deba proporcionar



asesoría jurídica a las dependencias municipales en relación con estos problemas.

34. Sin embargo, considero que era indispensable que en la sentencia se dejara absolutamente claro que el número de habitantes no es por sí solo un factor determinante para el número y complejidad de los problemas jurídicos. Es perfectamente posible que Municipios con menos habitantes deban enfrentar un mayor número de problemas y de mayor complejidad por la influencia de otros factores, como los geográficos, demográficos, culturales, e históricos, entre otros.
35. En todo caso, la razón central por la que consideré que es razonable la porción normativa impugnada es que ésta resulta **congruente con el diseño orgánico** que, en ejercicio de su libertad de configuración, realizó el legislador local de los órganos municipales, cuya complejidad aumenta en Municipios con más habitantes. Por ejemplo, conforme a los artículos 82, 88 Bis y 104 Bis de la ley impugnada, en los Municipios de baja población, los Ayuntamientos no tienen un oficial mayor, una coordinación de derechos humanos, ni organismos auxiliares en materia de planeación, desarrollo urbano y ordenamiento ecológico. Lo anterior aumenta la complejidad del desempeño de las funciones del secretario del Ayuntamiento que requieren conocimientos jurídicos, ya que debe proporcionar asesoría jurídica a un mayor número de dependencias y revisar que un mayor número de órganos cumplan con las disposiciones internas del Reglamento Interior del Ayuntamiento.
36. A mi parecer, si bien lo anterior no demuestra que la medida impugnada esté estrictamente diseñada para lograr con su finalidad, que sea necesaria o que sea proporcional, sí evidencia que la medida se encuentra directamente vinculada con el perfil para el desempeño idóneo del cargo público, que es lo que debe acreditarse conforme al test simple de razonabilidad correspondiente al nivel de escrutinio ordinario de medidas que inciden en el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones generales de igualdad. Por ello, voté por la validez de la porción normativa impugnada.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 9/2016 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.) y 1a. CCCXV/2015 (10a.), citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas, respectivamente.



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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS.

III. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EXIME DEL COBRO POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA EN ARCHIVOS 0.65", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMEALCO DE BONFIL; 36, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA EN ARCHIVOS 2", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COLÓN; 35, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA EN ARCHIVOS 0.60" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LANDA DE MATAMOROS; 37, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA DE ARCHIVOS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO; 35, FRACCIÓN V, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "BÚSQUEDA EN ARCHIVO MUERTO ELECTRÓNICO O DIGITAL DE INFORMACIÓN RELATIVA A ADMINISTRACIONES ANTERIORES, POR CADA ADMINISTRACIÓN, 1.25", "BÚSQUEDA EN ARCHIVO MUERTO DOCUMENTAL DE INFORMACIÓN RELATIVA A ADMINISTRACIONES ANTERIORES: UNA ADMINISTRACIÓN ANTERIOR, 1.80, DOS ADMINISTRACIONES ANTERIORES, LA MÁS PRÓXIMA CONFORME AL NÚMERO 1), LA SIGUIENTE 2.1, TRES ADMINISTRACIONES ANTERIORES O MÁS, LA MÁS PRÓXIMA CONFORME AL NÚMERO 1), LA SEGUNDA MÁS PRÓXIMA CONFORME AL NÚMERO 2) Y LAS SIGUIENTES, POR CADA ADMINISTRACIÓN, 2.40", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RÍO; 35, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA EN ARCHIVOS 0.625" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEQUISQUIAPAN; TODAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 26 DE DICIEMBRE DE 2018].

IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA BÚSQUEDA DE DATOS DE ARCHIVO MUNICIPAL, VULNERA



LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD Y EL DE PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR CONDICIÓN ECONÓMICA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR BÚSQUEDA EN ARCHIVOS 0.65", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMEALCO DE BONFIL; 36, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR BÚSQUEDA EN ARCHIVOS 2", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COLÓN; 35, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR BÚSQUEDA EN ARCHIVOS 0.60" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LANDA DE MATAMOROS; 37, FRACCIÓN VI, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "BÚSQUEDA DE ARCHIVOS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO; 35, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA EN ARCHIVO MUERTO ELECTRÓNICO O DIGITAL DE INFORMACIÓN RELATIVA A ADMINISTRACIONES ANTERIORES, POR CADA ADMINISTRACIÓN, 1.25, BÚSQUEDA EN ARCHIVO MUERTO DOCUMENTAL DE INFORMACIÓN RELATIVA A ADMINISTRACIONES ANTERIORES: UNA ADMINISTRACIÓN ANTERIOR, 1.80, DOS ADMINISTRACIONES ANTERIORES, LA MÁS PRÓXIMA CONFORME AL NÚMERO 1), LA SIGUIENTE, 2.11, TRES ADMINISTRACIONES ANTERIORES O MÁS, LA MÁS PRÓXIMA CONFORME AL NÚMERO 1), LA SEGUNDA MÁS PRÓXIMA CONFORME AL NÚMERO 2) Y LAS SIGUIENTES, POR CADA ADMINISTRACIÓN, 2.40"; 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RÍO; Y, 35, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR BÚSQUEDA EN ARCHIVOS 0.625", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEQUISQUIAPAN, TODAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 26 DE DICIEMBRE DE 2018].

V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES SIN ATENDER AL COSTO REAL DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD Y DE PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR CONDICIÓN ECONÓMICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, FRACCIÓN V, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "FOTOCOPIA SIMPLE TAMAÑO CARTA, POR CADA HOJA 0.10 A 1.00" Y "FOTOCOPIA SIMPLE TAMAÑO OFICIO, POR CADA HOJA 0.21 A 1.99" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES; 35, FRACCIÓN V, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "COPIA FOTOSTÁTICA SIMPLE UNA SOLA HOJA 0.52", "COPIA FOTOSTÁTICA



SIMPLE POR CADA 10 HOJAS O ADICIONAL 1.05", "IMPRESIÓN DIGITAL DE ARCHIVO EN IMAGEN A COLOR O FOTOGRAFÍA TAMAÑO CARTA, OFICIO, DOBLE CARTA 3.32" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MARQUÉS; 35, FRACCIÓN VI, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "FOTOCOPIA SIMPLE TAMAÑO CARTA, POR CADA HOJA 0.1198" Y "FOTOCOPIA SIMPLE TAMAÑO OFICIO, POR CADA HOJA 0.1883", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUIMILPAN; 35, FRACCIÓN V, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "FOTOCOPIA SIMPLE TAMAÑO CARTA, POR CADA HOJA DE 0.01 A 1.00" Y "FOTOCOPIA SIMPLE TAMAÑO OFICIO, POR CADA HOJA DE 0.02 A 1.00" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOLIMÁN; Y 35, FRACCIÓN V, NUMERALES 5, 6, 7 Y 8, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA, TODAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 26 DE DICIEMBRE DE 2018).

VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR CERTIFICACIONES DE DOCUMENTOS (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 34, FRACCIÓN VI, NUMERAL 1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CORREGIDORA, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 26 DE DICIEMBRE DE 2018).

VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS VULNERA EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, FRACCIÓN V, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "DIGITALIZACIÓN POR CADA HOJA (CARTA) DE 0.10 A 1.00" Y "DIGITALIZACIÓN POR CADA HOJA (OFICIO) DE 0.21 A 1.99" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES; 35, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "INFORMACIÓN DIGITALIZADA POR CADA HOJA 1.05" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MARQUÉS; 35, FRACCIÓN VI, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "DIGITALIZACIÓN POR CADA HOJA (CARTA) 0.1198" Y "DIGITALIZACIÓN POR CADA HOJA (OFICIO) 0.1883" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUIMILPAN; 35, FRACCIÓN V, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "DIGITALIZACIÓN DE HOJAS TAMAÑO CARTA, POR CADA HOJA 0.10" Y "DIGITALIZACIÓN DE HOJAS TAMAÑO OFICIO, POR CADA HOJA 0.15" DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA; 37, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DIGITALIZACIÓN DE HOJAS CARTA U OFICIO, POR CADA HOJA 0.14" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PEDRO ESCOBEDO; 35, FRACCIÓN V, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "DIGITALIZACIÓN POR CADA HOJA (CARTA) DE 0.01 A 1.00" Y "DIGITALIZACIÓN POR CADA HOJA (OFICIO) DE 0.02 A 1.00" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOLIMÁN; 35, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DIGITALIZACIÓN DE HOJAS CARTA U OFICIO, POR CADA HOJA 0.10", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LANDA DE MATAMOROS; Y 37, FRACCIÓN VI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "FORMATO ELECTRÓNICO, DIGITAL O AUDIO CASETE DE 90 MINUTOS 1.25", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO, TODAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 26 DE DICIEMBRE DE 2018].

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR REPRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN EN DISCO COMPACTO POR HOJA, VULNERA EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA 0.050" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMEALCO DE BONFIL; 35, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA 0.62 A 4.98" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES; 36, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA 0.0480" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COLÓN; 34, FRACCIÓN VI, NUMERAL 1, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO POR CADA HOJA \$18.00" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CORREGIDORA; 35, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA 0.06" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EZEQUIEL MONTES; 35, FRACCIÓN VI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA 0.0685" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUIMILPAN; 35, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA 0.0479" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PEÑAMILLER; 35, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR



HOJA 0.0657" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PINAL DE AMOLES; 35, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA 0.18375" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEQUISQUIAPAN; Y, 35, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA DE 0.07 A 1.00" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOLIMÁN, TODAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 26 DE DICIEMBRE DE 2018).

IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN CD, DVD O USB, SIN ATENDER AL COSTO REAL DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD Y DE PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR CONDICIÓN ECONÓMICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 34, FRACCIÓN VI, NUMERAL 1, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR CADA CD PARA ENTREGA DE INFORMACIÓN SOLICITADA POR LA CIUDADANÍA \$150.00" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CORREGIDORA; 35, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "INFORMACIÓN EN CD FORMATO DVD, POR CADA DISCO 4.72" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MARQUÉS; 35, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "GRABADO DE INFORMACIÓN EN CD O USB DEL SOLICITANTE POR CADA ARCHIVO DE HASTA 50 PÁGINAS O FRACCIÓN 0.19" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA; Y 37, FRACCIÓN V, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "GRABADO DE INFORMACIÓN EN DISCO COMPACTO, POR CADA DISCO 0.26", "GRABADO DE INFORMACIÓN EN CD FORMATO DVD, POR CADA DISCO 0.28" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PEDRO ESCOBEDO, TODAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 26 DE DICIEMBRE DE 2018).

X. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. INVALIDEZ DE LAS NORMAS QUE PERMITEN EL COBRO DE CUOTAS QUE CONSIDERAN ELEMENTOS DISTINTOS A LOS MATERIALES NECESARIOS PARA LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN, SU ENVÍO O CERTIFICACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "OTROS NO CONTEMPLADOS EN LA LISTA ANTERIOR DE ACUERDO CON LOS PRECIOS DEL MERCADO" DE LA LEY DE INGRESOS DEL



MUNICIPIO DE AMEALCO DE BONFIL; 36, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "OTROS NO CONTEMPLADOS EN LA LISTA ANTERIOR DE ACUERDO CON LOS PRECIOS EN EL MERCADO A UMA DIARIA" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COLÓN; 35, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "OTROS NO CONTEMPLADOS EN LA LISTA ANTERIOR DE ACUERDO CON LOS PRECIOS EN EL MERCADO" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EZEQUIEL MONTES; 37, FRACCIÓN VI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "OTROS NO CONTEMPLADOS EN LA LISTA ANTERIOR DE ACUERDO CON LOS PRECIOS EN EL MERCADO" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO, Y 35, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "OTROS NO CONTEMPLADOS EN LA LISTA ANTERIOR DE ACUERDO CON LOS PRECIOS EN EL MERCADO" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEQUISQUIAPAN, TODAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 26 DE DICIEMBRE DE 2018).

XI. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. CONSISTE EN QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS MEDIANTE UN ACTO FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO CON LA FINALIDAD DE PROPORCIONAR SEGURIDAD JURÍDICA AL CONTRIBUYENTE.

XII. CONTRIBUCIONES EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. PARA QUE UNA PRESTACIÓN PATRIMONIAL PÚBLICA IMPUESTA CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO INDIVIDUALIZADO NO SEA CONSIDERADA UN DERECHO Y ACTUALICE EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 26 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA ENTIDAD, ES NECESARIO QUE SE TRATE DE CONTRAPRESTACIONES NO PREVISTAS EN LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE QUERÉTARO O EN ALGUNA OTRA DISPOSICIÓN QUE LES RECONOZCA ESE CARÁCTER.

XIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. INVALIDEZ DE LAS NORMAS QUE PERMITEN A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES DETERMINAR EL PRECIO QUE DEBEN PAGAR LOS CONTRIBUYENTES POR CONCEPTOS NO ESPECIFICADOS EN LA LEY DE INGRESOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "OTROS NO CONTEMPLADOS EN LA LISTA ANTERIOR,



DE ACUERDO CON LOS PRECIOS DEL MERCADO" Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMEALCO DE BONFIL; 36, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "OTROS NO CONTEMPLADOS EN LA LISTA ANTERIOR, DE ACUERDO CON LOS PRECIOS DEL MERCADO A UMA DIARIA" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COLÓN; 35, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "OTROS NO CONTEMPLADOS EN LA LISTA ANTERIOR, DE ACUERDO CON LOS PRECIOS EN EL MERCADO" Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EZEQUIEL MONTES; 37, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "OTROS NO CONTEMPLADOS EN LA LISTA ANTERIOR, DE ACUERDO CON LOS PRECIOS EN EL MERCADO" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO; Y, 35, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "OTROS NO CONTEMPLADOS EN LA LISTA ANTERIOR, DE ACUERDO CON LOS PRECIOS EN EL MERCADO" Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEQUISQUIAPAN; 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARROYO SECO; 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CADEREYTA; 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MARQUÉS; 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUIMILPAN; 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA; 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LANDA DE MATAMOROS; 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PEÑAMILLER; 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PINAL DE AMOLES; 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOAQUÍN; 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RÍO; 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOLIMÁN; 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COLÓN; 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PEDRO ESCOBEDO; Y 36, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CORREGIDORA EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "NO INCLUIDOS EN OTROS CONCEPTOS," Y "COBRARÁN DE ACUERDO AL ESTUDIO TÉCNICO O A LA TARIFA QUE ESTABLEZCA LA DEPENDENCIA MUNICIPAL CORRESPONDIENTE", TODAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 26 DE DICIEMBRE DE 2018).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS Y VINCULA A UN CONGRESO LOCAL PARA QUE NO INCURRA



EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO AÑO FISCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR BÚSQUEDA EN ARCHIVOS 0.65", "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA, 0.050" Y "OTROS NO CONTEMPLADOS EN LA LISTA ANTERIOR, DE ACUERDO CON LOS PRECIOS DEL MERCADO", Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMEALCO DE BONFIL, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARROYO SECO, 35, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "FOTOCOPIA SIMPLE TAMAÑO CARTA O DIGITALIZACIÓN, POR CADA HOJA, 0.10 A 1.00", "FOTOCOPIA SIMPLE TAMAÑO OFICIO O DIGITALIZACIÓN, POR CADA HOJA, 0.21 A 1.99" Y "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA, 0.62 A 4.98", Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES, 36, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR BÚSQUEDA EN ARCHIVOS 2", "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA, 0.0480" Y "OTROS NO CONTEMPLADOS EN LA LISTA ANTERIOR, DE ACUERDO CON LOS PRECIOS EN EL MERCADO A UMA DIARIA", Y 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COLÓN, 34, FRACCIÓN VI, NUMERAL 1, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO POR CADA HOJA, \$18.00" Y "POR CADA CD PARA ENTREGA DE INFORMACIÓN SOLICITADO POR LA CIUDADANÍA, \$150.00", Y 36, PÁRRAFO PRIMERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "NO INCLUIDOS EN OTROS CONCEPTOS" Y "COBRARÁN DE ACUERDO AL ESTUDIO TÉCNICO O A LA TARIFA QUE ESTABLEZCA LA DEPENDENCIA MUNICIPAL CORRESPONDIENTE", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CORREGIDORA, 35, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "INFORMACIÓN EN CD FORMATO DVD, POR CADA DISCO, 4.72", "INFORMACIÓN DIGITALIZADA, POR CADA HOJA, 1.05", "COPIA FOTOSTÁTICA SIMPLE, UNA SOLA HOJA, 0.52, POR CADA 10 HOJAS O ADICIONAL, 1.05" E "IMPRESIÓN DIGITAL DE ARCHIVO EN IMAGEN A COLOR O FOTOGRAFÍA, TAMAÑO CARTA, OFICIO, DOBLE CARTA, 3.32", Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MARQUÉS, 35, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA, 0.06" Y "OTROS NO CONTEMPLADOS EN LA LISTA ANTERIOR, DE ACUERDO CON LOS PRECIOS EN EL MERCADO", Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EZEQUIEL MONTES, 35, FRACCIÓN VI, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "FOTOCOPIA SIMPLE TAMAÑO CARTA O DIGITALIZACIÓN,



POR CADA HOJA, 0.1198", "FOTOCOPIA SIMPLE TAMAÑO OFICIO O DIGITALIZACIÓN, POR CADA HOJA, 0.1883" Y "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA, 0.0685", Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUIMILPAN, 35, FRACCIÓN V, NUMERALES 5, 6, 7, 8, 13, 14 Y 15, Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA, 35, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR BÚSQUEDA EN ARCHIVOS 0.60" Y "DIGITALIZACIÓN DE HOJAS CARTA U OFICIO, POR CADA HOJA, 0.10", Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LANDA DE MATAMOROS, 37, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "GRABADO DE INFORMACIÓN EN DISCO COMPACTO, POR CADA DISCO, 0.26, GRABADO DE INFORMACIÓN EN CD FORMATO DVD, POR CADA DISCO, 0.28" Y "DIGITALIZACIÓN DE HOJAS CARTA U OFICIO, POR CADA HOJA, 0.14", Y 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PEDRO ESCOBEDO, 35, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA, 0.0479", Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PEÑAMILLER, 35, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA, 0.0657", Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PINAL DE AMOLES, 37, FRACCIÓN VI, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "BÚSQUEDA DE ARCHIVOS", "FORMATO ELECTRÓNICO, DIGITAL O AUDIO CASETE DE 90 MINUTOS, 1.25" Y "OTROS NO CONTEMPLADOS EN LA LISTA ANTERIOR, DE ACUERDO CON LOS PRECIOS EN EL MERCADO", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOAQUÍN, 35, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA EN ARCHIVO MUERTO ELECTRÓNICO O DIGITAL DE INFORMACIÓN RELATIVA A ADMINISTRACIONES ANTERIORES, POR CADA ADMINISTRACIÓN, 1.25, BÚSQUEDA EN ARCHIVO MUERTO DOCUMENTAL DE INFORMACIÓN RELATIVA A ADMINISTRACIONES ANTERIORES: UNA ADMINISTRACIÓN ANTERIOR, 1.80, DOS ADMINISTRACIONES ANTERIORES, LA MÁS PRÓXIMA CONFORME AL NÚMERO 1), LA SIGUIENTE, 2.11, TRES ADMINISTRACIONES ANTERIORES O MÁS, LA MÁS PRÓXIMA CONFORME AL NÚMERO 1), LA SEGUNDA MÁS PRÓXIMA CONFORME AL NÚMERO 2) Y LAS SIGUIENTES, POR CADA ADMINISTRACIÓN, 2.40", Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RÍO, 35, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR BÚSQUEDA EN ARCHIVOS 0.625", "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA,



0.18375" Y "OTROS NO CONTEMPLADOS EN LA LISTA ANTERIOR, DE ACUERDO CON LOS PRECIOS EN EL MERCADO", Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEQUISQUIAPAN Y 35, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "FOTOCOPIA SIMPLE TAMAÑO CARTA O DIGITALIZACIÓN, POR CADA HOJA, DE 0.01 A 1.00", "FOTOCOPIA SIMPLE TAMAÑO OFICIO O DIGITALIZACIÓN, POR CADA HOJA, DE 0.02 A 1.00" Y "REPRODUCCIÓN EN DISCO COMPACTO, POR HOJA, DE 0.07 A 1.00", Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOLIMÁN, TODAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 26 DE DICIEMBRE DE 2018].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 5 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al cinco de septiembre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la acción, autoridades emisoras y normas impugnadas. Por escrito depositado el veinticinco de enero de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidente, promovió la acción de inconstitucionalidad que ahora se resuelve. Señalaron como autoridades emisoras de las normas impugnadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro e impugnaron preceptos de leyes de ingresos de diversos Municipios de la misma entidad federativa, para el ejercicio fiscal 2019, todas publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho.

Las normas impugnadas son las siguientes:



1. Artículos 35, fracción V, en las porciones normativas "por búsqueda en archivos 0.65"; "reproducción en disco compacto, por hoja 0.050"; y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

2. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

3. Artículos 35, fracción V y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

4. Artículos 36, fracción V, en la porción normativa "por búsqueda en archivos 2" y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

5. Artículos 34, fracción VI, numeral 1, en las porciones normativas "por reproducción en disco compacto por cada hoja \$18.00", "Por documento tamaño oficio o carta, impreso o en fotocopia certificada, por cada hoja \$160.00" y "por cada CD para entrega de información solicitado por la ciudadanía \$150.00"; y 36, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

6. Artículos 35, fracción V, apartado "proporcionar archivo digital", en las porciones normativas: "información en CD formato DVD, por cada disco 4.72", "información digitalizada, por cada hoja 1.05"; apartado "Copia fotostática simple", en las porciones normativas "una sola hoja 0.52", y "por cada 10 hojas o adicional 1.05"; apartado "impresión digital de archivo en imagen a color o fotografía" en las porciones normativas "tamaño carta, oficio, doble carta 3.32" y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

7. Artículos 35, fracción V, en la porción normativa "reproducción en disco compacto, por hoja 0.06" y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

8. Artículos 35, fracción VI y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.



9. Artículos 35, fracción V, numerales 5, 6, 7, 8, 13, 14 y 15; y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

10. Artículos 35, fracción V, en las porciones normativas "por búsqueda en archivos 0.60" y "digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja"; y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

11. Artículos 37, fracción V, en las porciones normativas "grabado de información en disco compacto, por cada disco 0.26", "grabado de información en CD formato DVD, por cada disco 0.28", "digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja 0.14"; y, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

12. Artículos 35, fracción V, en la porción normativa "reproducción en disco compacto, por hoja 0.0479" y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

13. Artículos 35, fracción V, en la porción normativa "reproducción en disco compacto, por hoja 0.0657" y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

14. Artículo 37, fracción VI, en las porciones normativas "búsqueda de archivos" y "Formato electrónico, digital o audio casete de 90 minutos 1.25" de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

15. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

16. Artículos 35, fracción V, en la porción normativa "búsqueda en archivo muerto electrónico o digital de información relativa a administraciones anteriores, por cada administración 1.25", "búsqueda en archivo muerto documental de información relativa a administraciones anteriores: Una administración anterior 1.80", "dos administraciones anteriores, la más próxima conforme al número 1), la siguiente 2.11", "tres administraciones anteriores o más, la más próxima conforme al número 1), la segunda más próxima conforme al número 2) y las



siguientes, por cada administración 2.40"; y, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

17. Artículos 35, fracción V, en las porciones normativas "por búsqueda en archivos 0.625", "reproducción en disco compacto, por hoja 0.18375"; y, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

18. Artículos 35, fracción V y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró violados los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, constitucionales, 1o., 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los artículos 2, 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. En el primer concepto de invalidez, la demandante sostiene que las normas impugnadas transgreden el derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad en el ejercicio del derecho referido tutelados en los artículos 6o. de la Constitución General, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, debido a que establecen un pago indebido por la búsqueda de la información y un cobro excesivo por la reproducción de documentos en fotocopias, discos compactos y digitalización por hoja.

Menciona que lo anterior se debe porque los costos establecidos por el legislador local para la búsqueda y la reproducción referidas van desde \$4.98 y los \$420.76 pesos por cada hoja simple en fotocopia o digitalización, o bien, por la entrega de información en medios magnéticos.

Aduce que, conforme al artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el ejercicio del derecho de acceso a la información debe ser gratuito, por regla general, de manera que lo que excepcionalmente puede realizarse es el cobro por los materiales utilizados en la reproducción de



la información o el costo del envío, en su caso, o por la certificación de los documentos.

En ese sentido, afirma que los costos en la materia de acceso a la información son aquellos que constituyen una carga dirigida a los soportes en que se entrega la información, esto es, medios magnéticos, copias simples o certificadas, servicios de mensajería y envío, pero no la información por sí misma.

Asimismo, refiere que las normas impugnadas son contrarias al principio de máxima publicidad de la información, pues al imponer un cobro por la reproducción de información, desincentiva con ello a que las personas ejerzan su ejercicio de acceso a la información por la erogación que les causa.

Señala que en el caso de los Municipios de Cadereyta de Montes y Tolimán, a pesar de establecer un mínimo y un máximo a pagar por la expedición de copias fotostáticas y la digitalización de la información, lo cierto es que existe una indeterminación en relación con el costo de dichos conceptos, pues la autoridad administrativa puede establecer discrecionalmente la cuota que considere.

Afirma que las normas impugnadas obstaculizan el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información, pues de forma injustificada y desproporcionada establecen un cobro que no atiende al costo de los materiales para realizar la reproducción de información realizada por el solicitante.

Destaca que de los trabajos legislativos que dieron origen a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se advierte que el pago de los materiales obedece únicamente a recuperar los costos necesarios por la reproducción de la información, los cuales deben ser razonables, es decir, que no podrán ser excesivos o desproporcionales de manera tal que se constriña al solicitante la erogación de recursos que no fueron cubiertos por el sujeto obligado para adquirir los materiales necesarios para el cumplimiento de sus deberes en materia de transparencia y acceso a la información.

Por otra parte, refiere que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional en el gremio periodístico que, como sujetos destinatarios de la



norma, tienen la función social de buscar información sobre temas de interés público, por lo que dichas normas generan un efecto inhibitorio en la laboral de los periodistas.

Finalmente, menciona que, al revestir la naturaleza de normas tributarias, los preceptos impugnados deben cumplir con los principios que establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, entre ellos, el de proporcionalidad tributaria.

Lo anterior, porque las cuotas establecidas en los artículos combatidos no guardan exacta concordancia con el costo del medio por el cual se reproduce la información solicitada, máxime que el principio de proporcionalidad en materia fiscal debe interpretarse de manera conjunta con el principio de gratuidad previsto en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución General, en el sentido de que únicamente podrá realizarse el cobro indispensable para recuperar el costo de los materiales utilizados para cumplir con la entrega de la información solicitada.

En el segundo concepto de invalidez, la demandante combate el artículo 36 de quince de las Leyes de Ingresos impugnadas,¹ así como los artículos 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón y 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro de Escobedo, pues considera que son contrarios a los principios de seguridad jurídica, legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, debido a que dichas disposiciones delegan a una autoridad administrativa la determinación de los elementos esenciales de los derechos correspondientes, lo cual propicia arbitrariedad e incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

Señala que los artículos impugnados son violatorios de los principios de justicia tributaria aludidos, porque establecen que por la obtención de derechos

¹ Las quince leyes de ingresos corresponden a los Municipios siguientes: Amealco de Bonfil, Arrollo Seco, Cadereyta, Corregidora, El Marqués, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín, San Juan del Río, Tequisquiapan y Toluacán. Cabe destacar que en el segundo concepto de invalidez la demandante no impugna disposición alguna de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro.



no incluidos en otros conceptos, se cobrarán de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente.

Indica que tanto los artículos precisados anteriormente como los artículos referidos en el apartado F² del primer concepto de invalidez (que establecen que los conceptos no contemplados en la lista relativa al pago de derechos por servicios derivados del acceso a la información se calcularán de acuerdo con los precios del mercado) habilitan a una autoridad administrativa la determinación de los costos por derechos no contemplados en la sección de servicios por derecho de acceso a la información.

En ese sentido, sostiene que el Congreso Local facultó indebidamente a los Municipios del Estado de Querétaro la determinación discrecional de los elementos propios de una contribución –como lo es la cuota de derechos– que deberán pagar los contribuyentes usuarios de los servicios relacionados con el acceso a la información que presten los Ayuntamientos del Estado de Querétaro, lo cual es una atribución propia e indelegable del Poder Legislativo Local, de conformidad con el principio de legalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.

Asimismo, argumenta que los precios que se cobran por los servicios que prestan los Municipios derivados del ejercicio del derecho de acceso a la

² Las disposiciones referidas por el demandante son las siguientes:

1. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa: "otros no contemplados en la lista anterior de acuerdo con los precios del mercado", de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.
2. Artículo 36, fracción V, en la porción normativa: "otros no contemplados en la lista anterior de acuerdo con los precios en el mercado a UMA diaria", de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.
3. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa: "otros no contemplados en la lista anterior de acuerdo con los precios en el mercado", de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.
4. Artículo 37, fracción VI, en la porción normativa: "otros no contemplados en la lista anterior de acuerdo con los precios en el mercado", de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.
5. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa: "otros no contemplados en la lista anterior de acuerdo con los precios en el mercado", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.



información, así como los que no fueron contemplados en otros conceptos, tienen el carácter de "derechos por servicios", por lo que participan de la naturaleza de las contribuciones y deben cumplir con los principios de justicia tributaria, particularmente con el principio de legalidad tributaria a efecto de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su carácter de contribuyentes.

Sin embargo, afirma que las leyes impugnadas no contienen todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los Municipios por los conceptos mencionados, dado que se delega indebidamente a las dependencias municipales el establecimiento de los precios por los servicios que presta, por lo que se vulneran los principios de reserva de ley y legalidad tributaria.

CUARTO.—Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad. Mediante acuerdo de veintinueve de enero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar la presente acción de inconstitucionalidad bajo el expediente 18/2019 y, por razón de turno, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

Por acuerdo de uno de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite el referido asunto y dio vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro, a efecto de que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento hasta antes del cierre de instrucción.

QUINTO.—Certificación. El dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, la secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte certificó que el plazo de quince días concedido a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estatales para rendir su informe en la acción de inconstitucionalidad transcurrió del diecinueve de febrero al once de marzo de dos mil diecinueve.

SEXTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el ocho de marzo de dos mil diecinueve, el Poder Legislativo del Estado de Querétaro, por conducto del diputado Roberto Carlos Cabrera



Valencia, quien se ostentó como presidente de la mesa directiva y representante legal de dicho poder, rindió el informe que le fue requerido.

En relación con el primer concepto de invalidez, el demandado sostiene que debe calificarse infundado y, por ende, inoperante, debido a que las disposiciones de las dieciocho leyes de ingresos impugnadas en ningún momento vulneran el derecho de acceso a la información tutelado en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución General.

Señala que la accionante trata de equiparar la digitalización, la reproducción y la entrega de la información, ambas en disco compacto, con la entrega de información de manera electrónica, lo cual no es acorde con la correcta interpretación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Lo anterior, en primer término, porque las afirmaciones de la accionante no están sustentadas en el decreto de cuatro de mayo de dos mil quince, mediante el cual se expidió la ley general de la materia, sino en las consideraciones de una de las iniciativas que formaron parte del proyecto de creación de dicha ley.

En segundo término, porque los conceptos de digitalización, reproducción y entrega de la información en disco compacto son distintos a los medios electrónicos que refiere la Ley General de Transparencia, los cuales son el correo electrónico o la dirección electrónica en donde se encuentre la información requerida.

Por otra parte, afirma que en ninguno de los artículos de las leyes reclamadas se contempla el cobro por proporcionar información mediante medios electrónicos –correo electrónico o página de Internet en que puede ser consultada la información–; de manera que el cobro por la reproducción en discos compacto y digitalización son válidos.

Asimismo, refiere que los criterios emitidos por el Comité de Acceso a la Información y de Protección de Datos Personales de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dejan en claro los costos que pudiera tener la digitalización de la información solicitada.



Manifiesta que para el caso de los Municipios que contemplan el concepto de "otros no contemplados en la lista", tal situación no es violatoria de algún principio, ya que puede existir información en tamaño o formato que requiera de alguna forma particular para ser proporcionada y que no este contemplada en el listado de los Municipios, por lo que las Unidades de Transparencia, por medio de sus Comités de Transparencia, pueden determinar el valor de la información con dichas particularidades.

Refiere que las leyes de ingresos, al establecer que los costos son "de acuerdo con los precios del mercado", implica un elemento vital para garantizar la proporcionalidad en el cobro conforme a los criterios de la Suprema Corte.

Sostiene que en la emisión de las disposiciones combatidas se ha respetado la Constitución General, la Constitución Local, la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro y la autonomía de los Municipios en las propuestas que dichos órganos presentan con base en sus circunstancias particulares, geográficas y de desarrollo, lo que se refleja en la diversidad de montos, tasas y tarifas en todos los conceptos de derechos.

Indica que, contrario a lo sostenido por la demandante, la determinación de los montos de los conceptos previstos en las disposiciones impugnadas garantizan el derecho de acceso a la información, pues los Municipios establecen montos mínimos a recaudar o en la mayoría de los casos en \$0.00 pesos por dichos conceptos.

Por otra parte, expresa que ante la posible ponderación de derechos entre el artículo 115 (protección de los Municipios) y el artículo 6o. (derecho de acceso a la información) de la Constitución General, en todo momento los Municipios están garantizando el derecho de acceso a la información.

Alega que las disposiciones reclamadas no afectan el principio de gratuidad, pues el cobro de los servicios que prestan las Unidades de Transparencia de los Municipios no es por la información solicitada, sino por los medios necesarios para poder brindar dicha información o por algún mecanismo para su entrega que represente un costo.



Respecto al segundo concepto de invalidez, el demandado considera que es infundado y, por tanto, inoperante, dado que las porciones normativas y artículos reclamados se rigen por los principios de fundamentación y motivación.

Refiere que, al disponerse la existencia de estudios técnicos que acrediten los montos, materiales y tiempos que se requieren para llevar a cabo dichos servicios y que sea determinado por la dependencia municipal correspondiente, con ello se otorga certeza en que el servicio sea atendido por especialistas en el área.

Las disposiciones impugnadas en ningún momento atentan contra los principios tributarios aludidos por la demandante, pues el cobro de los conceptos solo representa los gastos que para cada uno de los Municipios implica brindar el servicio en atención a sus condiciones y diversidad de factores.

Finalmente, afirma que la demandante confunde conceptos tales como la digitalización de documentos, la reproducción de discos y la entrega de discos compactos, puesto que dichos conceptos guardan una congruencia con cada una de las tarifas establecidas por los Municipios.

Asimismo, señala que la demandante distorsiona la entrega de información por medios electrónicos con los gastos que representa la entrega de la información.

SÉPTIMO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro. Mediante escrito depositado en la Oficina de Correos ubicada en el Municipio de Querétaro el once de marzo de dos mil diecinueve y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintiocho del mismo mes y año, el Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, por conducto de Juan Martín Granados Torres, quien se ostentó como secretario de Gobierno del poder referido, rindió el informe que le fue requerido.

El demandado señala que los argumentos del primer concepto de invalidez se basan en apreciaciones subjetivas, pues para poder hablar de un exceso en el pago de los derechos es necesaria la existencia de parámetros de valores



en dinero o algún otro que sirva de comparación para sostener que los cobros son desproporcionados.

Afirma que la información a la que puede acceder el solicitante no tiene ningún costo en términos del artículo 11, fracción IV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro (principio de gratuidad), aunado a que en el artículo 136 de la ley mencionada fue establecido que, en caso de existir un costo, no debe ser mayor al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, su envío, en su caso, y la certificación de los documentos.

Sin embargo, la situación planteada por la demandante es distinta, pues en los artículos impugnados no se establece una limitación al derecho de acceso a la información, porque el solicitante puede obtener la información que requiera sin costo.

En otro aspecto, sostiene que las leyes de ingresos impugnadas forman parte del Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información, así como del Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, los cuales tienen como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública de transparencia y acceso a la información, de manera que los Ayuntamientos del Estado de Querétaro son sujetos obligados al cumplimiento de las leyes que rigen en la materia, entre ellas, sus Leyes de Ingresos que están inmersas en dichos sistemas.

En ese sentido, el demandado refiere que, al haberse impugnado de manera aislada las Leyes de Ingresos de los Municipios de Querétaro y no las leyes de los sistemas referidos, ello implica su consentimiento respecto de lo establecido en las leyes del ámbito federal como estatal.

En otro aspecto, menciona que las disposiciones impugnadas no vulneran el principio de máxima publicidad, pues los costos que pudieran generarse para la reproducción de la información solicitada no radican en la información en sí misma, ya que dicha información es gratuita.

Sostiene que tampoco se afectan los derechos del gremio periodista ni se obstaculiza el acceso a la información que solicitan, pues dicha información es



gratuita, no obstante, dependiendo del medio que el periodista elija para su reproducción es que se podrá generar un costo por los materiales utilizados.

En relación con el segundo concepto de invalidez, el demandado alega que, contrario a lo sostenido por la demandante, los conceptos previstos en los artículos combatidos no participan de la naturaleza de las contribuciones y, por ende, de los principios de justicia tributaria.

Lo anterior, porque se actualiza la excepción prevista en el artículo 26 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, en tanto que los estudios técnicos necesarios para obtención de los derechos no incluidos en otros conceptos podrán ser realizados por un organismo descentralizado o desconcentrado de la administración pública municipal.

OCTAVO.—Alegatos. Por oficio CNDH/CGSRAJ/AI/2468/2019 presentado el veintidós de abril de dos mil diecinueve, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos. Por su parte, el Poder Ejecutivo Estatal formuló sus alegatos mediante escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el quince de abril del año mencionado.

NOVENO.—Pedimento de la Procuraduría General de la República. La Fiscalía General de la República no formuló el pedimento correspondiente.

DÉCIMO.—Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de quince de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor cerró la instrucción del asunto, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ y 10,

³ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013⁵ de trece de mayo de dos mil trece, debido a que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve la presente acción de inconstitucionalidad contra normas generales, al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

En el presente caso se impugnan los decretos por los que se emitieron las Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve de los Municipios de

"...

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

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

⁵ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

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

⁶ Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



Amealco, Arroyo, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, El Marqués, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, Querétaro, San Joaquín, San Juan del Río, Tequisquiapan y Tolimán, todas del Estado de Querétaro, publicadas el veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga".

En ese sentido, el plazo de treinta días transcurrió a partir del día siguiente en que se publicaron las referidas leyes, es decir, del veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho al veinticinco de enero de dos mil diecinueve, por lo que, al haberse presentado la demanda en esta última fecha, se concluye que 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 Humanos⁷ confiere al presidente de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad. Luis Raúl González Pérez demostró su carácter de presidente de la Comisión mediante el oficio DGPL-1P3A.-4858, emitido por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.⁸

Cabe precisar que se impugnan preceptos de Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Querétaro expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa que establecen el cobro de derechos por la reproduc-

⁷ 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."

⁸ Foja 46 del expediente.



ción de información derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información, lo cual, la promovente estima violatorios del derecho al acceso a la información pública, del principio de igualdad, así como del de proporcionalidad y equidad tributaria. 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.—**Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que se adviertan de oficio.

El Poder Ejecutivo Estatal argumentó que la accionante impugna las leyes de ingresos de forma aislada, sin considerar que forman parte de un sistema, por lo que, al no haber impugnado las leyes que rigen la materia tanto estatal como federal en las que se contemplan los costos de los materiales utilizados para la reproducción de la información, su envío de ser el caso o la certificación, consintió lo establecido en ellas.

Es infundado el argumento planteado, puesto que precisamente son las Leyes de Ingresos de cada Municipio en las que, para el cobro de derechos, se establecen los costos para la entrega de la información solicitada; de tal manera que la accionante no requería impugnar alguna ley diversa, aunado a que el Poder Ejecutivo no indica a qué leyes estatales y federales se refiere al manifestar que forman parte de un sistema normativo.

No existe otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni se advierte de oficio por este Tribunal Pleno, por lo que es conducente precisar las normas impugnadas.

QUINTO.—**Precisión de las normas impugnadas.** A continuación, se precisan las normas impugnadas que, por razón de método, se estudiarán conforme a los siguientes temas: 1. Búsqueda en archivo, 2. Copia fotostática simple 3. Certificaciones por documento 4. Digitalización de documentos por hoja 5. Reproducción en disco compacto por hoja 6. Información entregada en disco compacto y 7. Otros no contemplados en la lista.



Búsqueda en archivos

1	Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 35. Por otros servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará:
		...
		V. Por los servicios que presta la Unidad de Transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará:
		Concepto UMA
		<u>Por búsqueda en archivos</u> <u>0.65</u>
		Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja 0.01
		Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja 0.015
		Reproducción en disco compacto, por hoja 0.050
		Otros no contemplados De acuerdo con los precios del mercado en la lista anterior
		Ingreso anual estimado por esta fracción \$10,657.00 ..."
2	Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 36. Por los servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará:
		...
		V. Por los servicios que presta la Unidad de Transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:
		Concepto UMA diaria
		<u>Por búsqueda en archivos</u> <u>2</u>
		Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja 0.0096



		Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	0.0144
		Reproducción en disco compacto, por hoja	0.0480
		Otros no contemplados en la lista anterior	De acuerdo con los precios en el mercado a UMA diaria
		Ingreso anual estimado por esta fracción \$20,314.00."	
3	Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 35. Por los servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará: ...	
		V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:	
		Concepto	UMA
		<u>Por búsqueda en archivos</u>	<u>0.60</u>
		Fotocopia simple tamaño oficio y/o carta	0.01
		Fotocopia certificada carta u oficio, por cada hoja	0.02."
		Impresión digital de archivo en imagen a color, por cada hoja	0.15
		Fotocopia de planos, por cada uno	0.49
		Grabado de información de disco compacto, por cada disco	0.19
		Grabado de información en CD formato DVD, por cada disco	0.20
		Digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja	0.10
		Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00."	



4	Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 37. Por otros servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará: VI. Por los documentos o materiales diversos que la ciudadanía solicite a la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con fundamento en el artículo 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará: Concepto Copia simple de documentos tamaño carta u oficio por unidad Copia certificada de documentos tamaño carta u oficio por unidad, <u>búsqueda de archivos y certificaciones de inexistencia</u> Expedición de copia simple de planos tamaño carta Expedición de copia simple de planos tamaño carta, doble carta u oficio Expedición de copia simple de planos en medidas mayores del tamaño doble carta u oficio Expedición de copia certificada de planos tamaño carta Expedición de copia certificada de planos tamaño doble carta u oficio Expedición de copia certificada de planos en medidas mayores del tamaño doble carta u oficio Formato electrónico, digital o audio casete de 90 minutos	UMA 0.01 <u>1.25</u> 1.25 1.49 2.12 2.25 2.74 3.12 1.25
---	---	--	--



		<p>Otros no contemplados en la lista anterior De acuerdo con los precios del mercado</p> <p>Para la expedición de copias simples o certificadas de planos de cualquier tipo, archivos digitales y demás documentos que sean competencia de aquellas dependencias o unidades administrativas a quienes de manera particular la ciudadanía se los solicite, para su cobro en aquellos casos en que no se especifique en la presente ley, se utilizarán los costos previstos en esta fracción, a fin de determinar el monto que corresponda y emitir las liquidaciones o pases de caja.</p> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$31,230 ..."</p>														
<p>5</p>	<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, Gro., para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 35. Por otros servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:</p> <table border="0"> <tr> <td>Concepto</td> <td>UMA</td> </tr> <tr> <td>Copia simple de documentos tamaño carta, por cada página</td> <td>0.03</td> </tr> <tr> <td>Copia simple de documentos tamaño oficio, por cada página</td> <td>0.04</td> </tr> <tr> <td>Copia simple de documentos tamaño doble carta, por página</td> <td>0.04</td> </tr> <tr> <td>Copia certificada de documentos tamaño carta, oficio o doble carta:</td> <td></td> </tr> <tr> <td>De una a cinco páginas</td> <td>1.81</td> </tr> <tr> <td>Por páginas adicionales contadas en legajos de una a cinco páginas</td> <td>0.60</td> </tr> </table>	Concepto	UMA	Copia simple de documentos tamaño carta, por cada página	0.03	Copia simple de documentos tamaño oficio, por cada página	0.04	Copia simple de documentos tamaño doble carta, por página	0.04	Copia certificada de documentos tamaño carta, oficio o doble carta:		De una a cinco páginas	1.81	Por páginas adicionales contadas en legajos de una a cinco páginas	0.60
Concepto	UMA															
Copia simple de documentos tamaño carta, por cada página	0.03															
Copia simple de documentos tamaño oficio, por cada página	0.04															
Copia simple de documentos tamaño doble carta, por página	0.04															
Copia certificada de documentos tamaño carta, oficio o doble carta:																
De una a cinco páginas	1.81															
Por páginas adicionales contadas en legajos de una a cinco páginas	0.60															



<u>Búsqueda en archivo muerto electrónico o digital de información relativa a administraciones anteriores, por cada administración</u>	<u>1.25</u>
<u>Búsqueda en archivo muerto documental de información relativa a administraciones anteriores:</u>	
<u>Una administración anterior</u>	<u>1.80</u>
<u>Dos administraciones anteriores, la más próxima conforme al número 1), la siguiente</u>	<u>2.11</u>
<u>Tres administraciones anteriores o más, la más próxima conforme al número 1), la segunda más próxima conforme al número 2) y las siguientes, por cada administración</u>	<u>2.40</u>
Impresión blanco y negro de una pantalla, imagen o fotografía	0.12
Impresión a color de una pantalla, imagen o fotografía	0.25
Copia simple de planos tamaño carta, oficio o doble carta, por cada plano	0.60
Copia certificada de planos tamaño carta, oficio o doble carta, por cada plano	1.25
Copia simple de planos en medidas mayores del tamaño carta, oficio y doble carta pero no más de 90x120cm	0.92
Copia certificada de planos en medidas mayores del tamaño carta, oficio o doble carta, pero no más de 90x120cm	
Copia simple de planos en medidas mayores a 90x120cm	1.20
Copia certificada de planos en medidas mayores a 90x120cm	2.40



		<p>Por engargolado de hasta 50 hojas 0.25</p> <p>Por engargolado de hasta 100 hojas 0.31</p> <p>Por engargolado de hasta 250 0.44</p> <p>Material digital o electrónico y de grabación</p> <p>CD, DVD o similar 0.21</p> <p>Lo anterior se aplicará, siempre y cuando no se contravenga lo establecido en esta ley para las demás áreas de la administración, poseedoras o encargadas de controlar y resguardar información.</p> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00 ..."</p>
6	Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 35. Por los servicios prestados por otras autoridades municipales, se causarán y pagarán:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará:</p> <p>Concepto UMA</p> <p><u>Por búsqueda en archivos</u> <u>0.625</u></p> <p>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja 0.01</p> <p>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja 0.02</p> <p>Reproducción en disco compacto, por hoja 0.18375</p> <p>Otros no contemplados De acuerdo con los precios del mercado en la lista anterior</p> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$2,012.00 ..."</p>



2. Copia fotostática simple

1	Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 35. Por otros servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará:</p> <table border="0"> <tr> <td>Concepto</td> <td>UMA</td> </tr> <tr> <td><u>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja</u></td> <td><u>0.10 a 1.00</u></td> </tr> <tr> <td><u>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja</u></td> <td><u>0.21 a 1.99</u></td> </tr> <tr> <td>Reproducción en disco compacto, por hoja</td> <td>0.62 a 4.98</td> </tr> </table> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00 .</p>	Concepto	UMA	<u>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja</u>	<u>0.10 a 1.00</u>	<u>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja</u>	<u>0.21 a 1.99</u>	Reproducción en disco compacto, por hoja	0.62 a 4.98
Concepto	UMA									
<u>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja</u>	<u>0.10 a 1.00</u>									
<u>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja</u>	<u>0.21 a 1.99</u>									
Reproducción en disco compacto, por hoja	0.62 a 4.98									
2	Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 35. Por otros servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal y/o por la dependencia competente, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:</p> <p>Expedición de cada impresión de los planos de los instrumentos de planeación urbana (planes y/o programas de desarrollo urbano). 14.73 UMA</p> <p>Expedición de cada impresión o copia simple de planos o croquis de las localidades que integran el Municipio, o cualquier otro plano que obre en los archivos de la dirección</p> <table border="0"> <tr> <td>Tamaño carta, oficio, doble carta</td> <td>14.73 UMA</td> </tr> </table>	Tamaño carta, oficio, doble carta	14.73 UMA						
Tamaño carta, oficio, doble carta	14.73 UMA									



Tamaño más grande de doble carta, hasta 90 por 60 cm	3.29 UMA
Tamaño más grande de 90 por 60 cm	4.98 UMA
Proporcionar archivo digital	
Instrumentos de planeación urbana en versión no editable	14.73 UMA
Croquis de localidades que integran el Municipio	3.27 UMA
Información en CD formato DVD, por cada disco	4.72 UMA
Información digitalizada, por cada hoja	1.05 UMA
<u>Copia fotostática simple</u>	
<u>Una sola hoja</u>	<u>0.52 UMA</u>
<u>Por cada 10 hojas o adicional</u>	<u>1.05 UMA</u>
<u>Impresión digital de archivo en imagen a color o fotografía</u>	
<u>Tamaño carta, oficio, doble carta</u>	<u>3.32 UMA</u>
Tamaño más grande de doble carta, hasta 90 por 60 cm	6.59 UMA
Tamaño más grande de 90 por 60 cm	14.73 UMA
Dicha información deberá ser estrictamente del dominio público.	
Toda solicitud que se presente deberá estar firmada por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, a menos que el interesado no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital.	
En ninguna solicitud se admitirá la gestión de negocios. La representación de las personas físicas o morales ante el Municipio se hará mediante escritura	



		<p>pública o mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos, acompañando copia de la identificación del contribuyente o representante legal, previo cotejo con su original.</p> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00 ..."</p>								
3	Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 35. Por los servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>VI. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará:</p> <table><tr><td>Concepto</td><td>UMA</td></tr><tr><td><u>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja</u></td><td><u>0.1198</u></td></tr><tr><td><u>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja</u></td><td><u>0.1883</u></td></tr><tr><td>Reproducción en disco compacto, por hoja</td><td>0.0685</td></tr></table> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$1,147.00 ..."</p>	Concepto	UMA	<u>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja</u>	<u>0.1198</u>	<u>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja</u>	<u>0.1883</u>	Reproducción en disco compacto, por hoja	0.0685
Concepto	UMA									
<u>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja</u>	<u>0.1198</u>									
<u>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja</u>	<u>0.1883</u>									
Reproducción en disco compacto, por hoja	0.0685									
4	Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 35. Por otros servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:</p> <p>...</p>								



		Concepto	UMA
		<u>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja</u>	<u>De 0.01 a 1.00</u>
		<u>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja</u>	<u>De 0.02 a 1.00</u>
		Reproducción en disco compacto, por hoja	De 0.07 a 1.00
		Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00 ..."	
5	Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 35. Por los servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará: ... V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará: Concepto	UMA
		1. Fotocopia simple tamaño carta por cada página o cara	0.01
		2. Fotocopia simple tamaño oficio por cada página o cara	0.02
		3. Fotocopia certificada tamaño carta, por cada hoja	0.40
		4. Fotocopia certificada tamaño oficio, por cada hoja	0.60
		<u>5. Impresión de documento en imagen blanco y negro, tamaño carta por cada página o cara</u>	<u>0.15</u>
		<u>6. Impresión de documento en imagen blanco y negro, tamaño oficio por cada página o cara</u>	<u>0.30</u>



	<p>7. <u>Impresión de documento en imagen a color, tamaño carta por cada página o cara</u> 0.45</p> <p>8. <u>Impresión de documento en imagen a color, tamaño oficio por cada página o cara</u> 0.60</p> <p>9. Impresión de documento de texto tamaño carta en blanco y negro 0.04</p> <p>10. Impresión de documento de texto tamaño oficio en blanco y negro 0.06</p> <p>11. Fotocopia de planos, por cada uno 1.00 a 5.00</p> <p>12. Impresión de fotografía, por cada una 1.00 a 5.00</p> <p>13. Grabado de información en CD o USB del solicitante por cada archivo de hasta 50 páginas o fracción 0.19</p> <p>14. Digitalización de hojas tamaño carta, por cada hoja 0.10</p> <p>15. Digitalización de hojas tamaño oficio, por cada hoja ..." 0.15</p>
--	---

3. Certificaciones por documento

1	Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 34. Por otros servicios prestados por otras autoridades municipales, causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>VI. Por los servicios prestados a través de otras autoridades municipales, causará y pagará:</p> <p>1. Por el costo de los medios que utilice para la entrega de la información solicitada a través de la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a</p>
---	--	---



	<p>la Información Pública del Estado de Querétaro, causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>Concepto Importe</p> <p>Por extracción o desglose fotocopiado, por periodo \$0.00</p> <p>Por fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja \$2.00</p> <p>Por fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja \$2.00</p> <p>Por reproducción en disco compacto por cada hoja \$18.00</p> <p><u>Por documento tamaño oficio o carta, impreso o en fotocopia certificada, por cada hoja</u> <u>\$160.00</u></p> <p>Por copia de planos por hoja simple ..."</p>
--	--

4. Digitalización de documentos por hoja

1	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará:</p> <p>Concepto UMA</p> <p>Fotocopia simple tamaño carta o <u>digitalización, por cada hoja</u> <u>0.10 a 1.00</u></p> <p>Fotocopia simple tamaño oficio o <u>digitalización, por cada hoja</u> <u>0.21 a 1.99</u></p>
---	---



		Reproducción en disco compacto, por hoja 0.62 a 4.98
		Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00 ..."
2	Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 35. Por otros servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará: ... V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal y/o por la dependencia competente, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará: Expedición de cada impresión de los planos de los instrumentos de planeación urbana (planes y/o programas de desarrollo urbano). 14.73 UMA Expedición de cada impresión o copia simple de planos o croquis de las localidades que integran el Municipio, o cualquier otro plano que obre en los archivos de la dirección Tamaño carta, oficio, doble carta 14.73 UMA Tamaño más grande de doble carta, hasta 90 por 60 cm 3.29 UMA Tamaño más grande de 90 por 60 cm 4.98 UMA Proporcionar archivo digital Instrumentos de planeación urbana en versión no editable 14.73 UMA Croquis de localidades que integran el Municipio 3.27 UMA Información en CD formato DVD, por cada disco 4.72 UMA <u>Información digitalizada, por cada hoja 1.05 UMA</u>



		<p>Copia fotostática simple</p> <p>Una sola hoja 0.52 UMA</p> <p>Por cada 10 hojas o adicional 1.05 UMA</p> <p>Impresión digital de archivo en imagen a color o fotografía</p> <p>Tamaño carta, oficio, doble carta 3.32 UMA</p> <p>Tamaño más grande de doble carta, hasta 90 por 60 cm 6.59 UMA</p> <p>Tamaño más grande de 90 por 60 cm 14.73 UMA</p> <p>Dicha Información deberá ser estrictamente del dominio público.</p> <p>Toda solicitud que se presente deberá estar firmada por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, a menos que el interesado no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital.</p> <p>En ninguna solicitud se admitirá la gestión de negocios. La representación de las personas físicas o morales ante el Municipio se hará mediante escritura pública o mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos, acompañando copia de la identificación del contribuyente o representante legal, previo cotejo con su original.</p> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00 ..."</p>
3	Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 35. Por los servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>VI. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará:</p>



		Concepto	UMA
		Fotocopia simple tamaño carta o <u>digitalización, por cada hoja</u>	<u>0.1198</u>
		Fotocopia simple tamaño oficio o <u>digitalización, por cada hoja</u>	<u>0.1883</u>
		Reproducción en disco compacto, por hoja	0.0685
		Ingreso anual estimado por esta fracción \$1,147.00 ..."	
4	Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 35. Por los servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará: ... V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará: Concepto	UMA
		1. Fotocopia simple tamaño carta por cada página o cara	0.01
		2. Fotocopia simple tamaño oficio por cada página o cara	0.02
		3. Fotocopia certificada tamaño carta, por cada hoja	0.40
		4. Fotocopia certificada tamaño oficio, por cada hoja	0.60
		5. Impresión de documento en imagen blanco y negro, tamaño carta por cada página o cara	0.15
		6. Impresión de documento en imagen blanco y negro, tamaño oficio por cada página o cara	0.30



		7. Impresión de documento en imagen a color, tamaño carta por cada página o cara	0.45
		8. Impresión de documento en imagen a color, tamaño oficio por cada página o cara	0.60
		9. Impresión de documento de texto tamaño carta en blanco y negro	0.04
		10. Impresión de documento de texto tamaño oficio en blanco y negro	0.06
		11. Fotocopia de planos, por cada uno	1.00 a 5.00
		12. Impresión de fotografía, por cada una	1.00 a 5.00
		13. Grabado de información en CD o USB del solicitante por cada archivo de hasta 50 páginas o fracción	0.19
		<u>14. Digitalización de hojas tamaño carta, por cada hoja</u>	<u>0.10</u>
		<u>15. Digitalización de hojas tamaño oficio, por cada hoja</u>	<u>0.15</u>
		Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00 ..."	
5	Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 37. Por otros servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará: ... V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará: Concepto	UMA
		Fotocopia simple tamaño carta, por cada hoja	0.01



		Fotocopia simple tamaño oficio, por cada hoja	0.01
		Fotocopia certificada carta u oficio, por cada hoja	0.09
		Impresión digital de archivo en imagen a color, por cada hoja	0.19
		Fotocopia de planos, por cada uno	0.64
		Impresión de fotografía, por cada una	0.14
		Grabado de información en disco compacto, por cada disco	0.26
		Grabado de información en CD formato DVD, por cada disco	0.28
		<u>Digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja</u>	<u>0.14</u>
		Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00 ..."	
6	Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Qro., para el ejercicio fis- cal 2019	"Artículo 35. Por otros servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará: ... V. Por los servicios que presta la unidad de trans- parencia municipal conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará: ... Concepto	UMA
		Fotocopia simple tamaño carta o <u>digitalización, por cada hoja</u>	<u>De 0.01 a 1.00</u>
		Fotocopia simple tamaño oficio o <u>digitalización, por cada hoja</u>	<u>De 0.02 a 1.00</u>



		Reproducción en disco compacto, por hoja De 0.07 a 1.00
		Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00 ..."
7	Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Qro. para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 35. Por los servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará: ... V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará: Concepto UMA Por búsqueda en archivos 0.60 Fotocopia simple tamaño oficio y/o carta 0.01 Fotocopia certificada carta u oficio, por cada hoja 0.02 Impresión digital de archivo en imagen a color, por cada hoja 0.15 Fotocopia de planos, por cada uno 0.49 Grabado de información de disco compacto, por cada disco 0.19 Grabado de información en CD formato DVD, por cada disco 0.20 <u>Digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja ..."</u> 0.10
8	Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 37. Por otros servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará: ... VI. Por los documentos o materiales diversos que la ciudadanía solicite a la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con fundamento



en el artículo 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:	
Concepto	UMA
Copia simple de documentos tamaño carta u oficio por unidad	0.01
Copia certificada de documentos tamaño carta u oficio por unidad, búsqueda de archivos y certificaciones de inexistencia	1.25
Expedición de copia simple de planos tamaño carta	1.25
Expedición de copia simple de planos tamaño carta, doble carta u oficio	1.49
Expedición de copia simple de planos en medidas mayores del tamaño doble carta u oficio	2.12
Expedición de copia certificada de planos tamaño carta	2.25
Expedición de copia certificada de planos tamaño doble carta u oficio	2.74
Expedición de copia certificada de planos en medidas mayores del tamaño doble carta u oficio	3.12
<u>Formato electrónico, digital o audio casete de 90 minutos</u>	<u>1.25</u>
Otros no contemplados	De acuerdo con los precios del mercado
Para la expedición de copias simples o certificadas de planos de cualquier tipo, archivos digitales y demás documentos que sean competencia de aquellas dependencias o unidades administrativas a quienes de manera particular la ciudadanía se los solicite, para su cobro en aquellos casos en que no se especifique en la presente ley, se utiliza-	



		<p>rán los costos previstos en esta fracción, a fin de determinar el monto que corresponda y emitir las liquidaciones o pases de caja.</p> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$31,230."</p>
--	--	---

5. Reproducción en disco compacto por hoja

1	Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 35. Por otros servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará:</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 80%;">Concepto</td> <td style="text-align: right;">UMA</td> </tr> <tr> <td>Por búsqueda en archivos</td> <td style="text-align: right;">0.65</td> </tr> <tr> <td>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja</td> <td style="text-align: right;">0.01</td> </tr> <tr> <td>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja</td> <td style="text-align: right;">0.015</td> </tr> <tr> <td><u>Reproducción en disco compacto por hoja</u></td> <td style="text-align: right;"><u>0.050</u></td> </tr> <tr> <td>Otros no contemplados</td> <td style="text-align: right;">De acuerdo con los precios del mercado</td> </tr> </table> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$10,657.00 ...</p>	Concepto	UMA	Por búsqueda en archivos	0.65	Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.01	Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	0.015	<u>Reproducción en disco compacto por hoja</u>	<u>0.050</u>	Otros no contemplados	De acuerdo con los precios del mercado
Concepto	UMA													
Por búsqueda en archivos	0.65													
Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.01													
Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	0.015													
<u>Reproducción en disco compacto por hoja</u>	<u>0.050</u>													
Otros no contemplados	De acuerdo con los precios del mercado													
2	Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 35. Por otros servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de</p>												



		<p>Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará:</p> <p>Concepto UMA</p> <p>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja 0.10 a 1.00</p> <p>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja 0.21 a 1.99</p> <p><u>Reproducción en disco compacto, por hoja</u> <u>0.62 a 4.98</u></p> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00 ..."</p>
3	Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 36. Por los servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:</p> <p>Concepto UMA diaria</p> <p>Por búsqueda en archivos 2</p> <p>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja 0.0096</p> <p>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja 0.0144</p> <p><u>Reproducción en disco compacto, por hoja</u> <u>0.0480</u></p> <p>Otros no contemplados De acuerdo con los en la lista anterior precios en el mercado a UMA diaria</p> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$20,314.00."</p>



4	Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019	Artículo 34. Por otros servicios prestados por otras autoridades municipales, causará y pagará:																				
		...																				
		VI. Por los servicios prestados a través de otras autoridades municipales, causará y pagará:																				
		1. Por el costo de los medios que utilice para la entrega de la información solicitada a través de la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, causará y pagará:																				
		<table border="0"> <thead> <tr> <th data-bbox="512 596 960 621">Concepto</th> <th data-bbox="966 596 1057 621">Importe</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="512 650 960 703">Por extracción o desglose fotocopiado, por periodo</td> <td data-bbox="966 675 1057 700">\$0.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="512 733 960 786">Por fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja</td> <td data-bbox="966 758 1057 783">\$2.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="512 816 960 868">Por fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja</td> <td data-bbox="966 840 1057 865">\$2.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="512 898 960 951"><u>Por reproducción en disco compacto por cada hoja</u></td> <td data-bbox="966 923 1057 948"><u>\$18.00</u></td> </tr> <tr> <td data-bbox="512 981 960 1050">Por documento tamaño oficio o carta, impreso o en fotocopia certificada, por cada hoja</td> <td data-bbox="966 1022 1057 1047">\$160.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="512 1080 960 1105">Por copia de planos por hoja simple</td> <td data-bbox="966 1080 1057 1105">\$160.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="512 1134 960 1187">Por copia de planos por hoja en copia certificada</td> <td data-bbox="966 1159 1057 1184">\$260.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="512 1217 960 1270">Por cada CD para entrega de información solicitado por la ciudadanía</td> <td data-bbox="966 1242 1057 1267">\$150.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="512 1300 960 1324">Por cada plano digitalizado</td> <td data-bbox="966 1300 1057 1324">\$20.00</td> </tr> </tbody> </table> <p data-bbox="512 1339 1057 1442">Las tarifas señaladas en la tabla anterior, están determinadas con el importe derivado de la búsqueda y expedición del documento solicitado a cada dependencia municipal.</p>	Concepto	Importe	Por extracción o desglose fotocopiado, por periodo	\$0.00	Por fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	\$2.00	Por fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	\$2.00	<u>Por reproducción en disco compacto por cada hoja</u>	<u>\$18.00</u>	Por documento tamaño oficio o carta, impreso o en fotocopia certificada, por cada hoja	\$160.00	Por copia de planos por hoja simple	\$160.00	Por copia de planos por hoja en copia certificada	\$260.00	Por cada CD para entrega de información solicitado por la ciudadanía	\$150.00	Por cada plano digitalizado	\$20.00
Concepto	Importe																					
Por extracción o desglose fotocopiado, por periodo	\$0.00																					
Por fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	\$2.00																					
Por fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	\$2.00																					
<u>Por reproducción en disco compacto por cada hoja</u>	<u>\$18.00</u>																					
Por documento tamaño oficio o carta, impreso o en fotocopia certificada, por cada hoja	\$160.00																					
Por copia de planos por hoja simple	\$160.00																					
Por copia de planos por hoja en copia certificada	\$260.00																					
Por cada CD para entrega de información solicitado por la ciudadanía	\$150.00																					
Por cada plano digitalizado	\$20.00																					



		Otros no contemplados en la lista anterior, se cobrarán de acuerdo a los precios del mercado.										
		Ingreso anual estimado por este rubro \$13,860.00 ..."										
5	Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>Artículo 35. Por los servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará:</p> <table border="0"> <tr> <td>Concepto</td> <td>UMA</td> </tr> <tr> <td>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja</td> <td>0.02</td> </tr> <tr> <td>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja</td> <td>0.02</td> </tr> <tr> <td><u>Reproducción en disco compacto, por hoja</u></td> <td><u>0.06</u></td> </tr> <tr> <td>Otros no contemplados en la lista anterior</td> <td>De acuerdo con los precios del mercado</td> </tr> </table> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$ 0.00."</p>	Concepto	UMA	Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.02	Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	0.02	<u>Reproducción en disco compacto, por hoja</u>	<u>0.06</u>	Otros no contemplados en la lista anterior	De acuerdo con los precios del mercado
Concepto	UMA											
Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.02											
Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	0.02											
<u>Reproducción en disco compacto, por hoja</u>	<u>0.06</u>											
Otros no contemplados en la lista anterior	De acuerdo con los precios del mercado											
6	Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 35. Por los servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>VI. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará:</p> <table border="0"> <tr> <td>Concepto</td> <td>UMA</td> </tr> <tr> <td>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja</td> <td>0.1198</td> </tr> </table>	Concepto	UMA	Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.1198						
Concepto	UMA											
Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.1198											



		<p>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja 0.1883</p> <p><u>Reproducción en disco compacto, por hoja</u> 0.0685</p> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$1,147.00 ..."</p>
7	Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 35. Por los servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:</p> <p>Concepto UMA</p> <p>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja 0.0095</p> <p>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja 0.0143</p> <p><u>Reproducción en disco compacto, por hoja</u> 0.0479</p> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00 ..."</p>
8	Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 35. Por los servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará:</p> <p>Concepto UMA</p> <p>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja 0.0263</p>



		Fotocopia simple tamaño oficina o digitalización, por cada hoja	0.0328
		<u>Reproducción en disco compacto, por hoja</u>	<u>0.0657</u>
		Ingreso anual estimado por fracción \$0.00 ..."	
9	Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 35. Por los servicios prestados por otras autoridades municipales, se causarán y pagarán: ... V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará: Concepto	UMA
		Por búsqueda en archivos	0.625
		Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.01
		Fotocopia simple tamaño oficina o digitalización, por cada hoja	0.02
		<u>Reproducción en disco compacto, por hoja</u>	<u>0.18375</u>
		Otros no contemplados en la lista anterior	De acuerdo con los precios del mercado
		Ingreso anual estimado por esta fracción \$2,012.00 ..."	
10	Ley de Ingresos del Municipio de Toluca, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 35. Por otros servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará: ... V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:	



		...	
		Concepto	UMA
		Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	De 0.01 a 1.00
		Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	De 0.02 a 1.00
		<u>Reproducción en disco compacto, por hoja</u>	<u>De 0.07 a 1.00</u>
		Ingreso anual estimado por esta fracción	\$0.00 ..."

6. Información entregada en disco compacto

1	Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 34. Por otros servicios prestados por otras autoridades municipales, causará y pagará: ... VI. Por los servicios prestados a través de otras autoridades municipales, causará y pagará: 1. Por el costo de los medios que utilice para la entrega de la información solicitada a través de la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, causará y pagará: Concepto	Importe
		Por extracción o desglose fotocopiado, por periodo	\$0.00
		Por fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	\$2.00
		Por fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	\$2.00
		Por reproducción en disco compacto por cada hoja	\$18.00



		<p>Por documento tamaño oficio o carta, impreso o en fotocopia certificada, por cada hoja \$160.00</p> <p>Por copia de planos por hoja simple \$160.00</p> <p>Por copia de planos por hoja en copia certificada \$260.00</p> <p><u>Por cada CD para entrega de información solicitado por la ciudadanía \$150.00</u></p> <p>Por cada plano digitalizado \$20.00</p> <p>Las tarifas señaladas en la tabla anterior, están determinadas con el importe derivado de la búsqueda y expedición del documento solicitado a cada dependencia municipal.</p> <p>Otros no contemplados De acuerdo con los en la lista anterior precios del mercado</p> <p>Ingreso anual estimado por este rubro \$13,860.00 ..."</p>
2	Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 35. Por otros servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal y/o por la dependencia competente, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:</p> <p>Expedición de cada impresión de los planos de los instrumentos de planeación urbana (planos y/o programas de desarrollo urbano). 14.73 UMA</p> <p>Expedición de cada impresión o copia simple de planos o croquis de las localidades que integran el Municipio, o cualquier otro plano que obre en los archivos de la dirección</p> <p>Tamaño carta, oficio, doble carta 14.73 UMA</p>



	Tamaño más grande de doble carta, hasta 90 por 60 cm	3.29 UMA
	Tamaño más grande de 90 por 60 cm	4.98 UMA
	Proporcionar archivo digital	
	Instrumentos de planeación urbana en versión no editable	14.73 UMA
	Croquis de localidades que integran el Municipio	3.27 UMA
	<u>Información en CD formato DVD, por cada disco</u>	<u>4.72 UMA</u>
	Información digitalizada, por cada hoja	1.05 UMA
	Copia fotostática simple	
	Una sola hoja	0.52 UMA
	Por cada 10 hojas o adicional	1.05 UMA
	Impresión digital de archivo en imagen a color o fotografía	
	Tamaño carta, oficio, doble carta	3.32 UMA
	Tamaño más grande de doble carta, hasta 90 por 60 cm	6.59 UMA
	Tamaño más grande de 90 por 60 cm	14.73 UMA
	Dicha Información deberá ser estrictamente del dominio público.	
	Toda solicitud que se presente deberá estar firmada por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, a menos que el interesado no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital.	
	En ninguna solicitud se admitirá la gestión de negocios. La representación de las personas físicas o morales ante el Municipio se hará mediante	



		<p>escritura pública o mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos, acompañando copia de la identificación del contribuyente o representante legal, previo cotejo con su original.</p> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00 ..."</p>																		
3	Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 35. Por los servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:</p> <table><thead><tr><th>Concepto</th><th>UMA</th></tr></thead><tbody><tr><td>1. Fotocopia simple tamaño carta por cada página o cara</td><td>0.01</td></tr><tr><td>2. Fotocopia simple tamaño oficio por cada página o cara</td><td>0.02</td></tr><tr><td>3. Fotocopia certificada tamaño carta, por cada hoja</td><td>0.40</td></tr><tr><td>4. Fotocopia certificada tamaño oficio, por cada hoja</td><td>0.60</td></tr><tr><td>5. Impresión de documento en imagen blanco y negro, tamaño carta por cada página o cara</td><td>0.15</td></tr><tr><td>6. Impresión de documento en imagen blanco y negro, tamaño oficio por cada página o cara</td><td>0.30</td></tr><tr><td>7. Impresión de documento en imagen a color, tamaño carta por cada página o cara</td><td>0.45</td></tr><tr><td>8. Impresión de documento en imagen a color, tamaño oficio por cada página o cara</td><td>0.60</td></tr></tbody></table>	Concepto	UMA	1. Fotocopia simple tamaño carta por cada página o cara	0.01	2. Fotocopia simple tamaño oficio por cada página o cara	0.02	3. Fotocopia certificada tamaño carta, por cada hoja	0.40	4. Fotocopia certificada tamaño oficio, por cada hoja	0.60	5. Impresión de documento en imagen blanco y negro, tamaño carta por cada página o cara	0.15	6. Impresión de documento en imagen blanco y negro, tamaño oficio por cada página o cara	0.30	7. Impresión de documento en imagen a color, tamaño carta por cada página o cara	0.45	8. Impresión de documento en imagen a color, tamaño oficio por cada página o cara	0.60
Concepto	UMA																			
1. Fotocopia simple tamaño carta por cada página o cara	0.01																			
2. Fotocopia simple tamaño oficio por cada página o cara	0.02																			
3. Fotocopia certificada tamaño carta, por cada hoja	0.40																			
4. Fotocopia certificada tamaño oficio, por cada hoja	0.60																			
5. Impresión de documento en imagen blanco y negro, tamaño carta por cada página o cara	0.15																			
6. Impresión de documento en imagen blanco y negro, tamaño oficio por cada página o cara	0.30																			
7. Impresión de documento en imagen a color, tamaño carta por cada página o cara	0.45																			
8. Impresión de documento en imagen a color, tamaño oficio por cada página o cara	0.60																			



		<p>9. Impresión de documento de texto tamaño carta en blanco y negro 0.04</p> <p>10. Impresión de documento de texto tamaño oficio en blanco y negro 0.06</p> <p>11. Fotocopia de planos, por cada uno 1.00 a 5.00</p> <p>12. Impresión de fotografía, por cada una 1.00 a 5.00</p> <p><u>13. Grabado de información en CD o USB del solicitante por cada archivo de hasta 50 páginas o fracción 0.19</u></p> <p>14. Digitalización de hojas tamaño carta, por cada hoja 0.10</p> <p>15. Digitalización de hojas tamaño oficio, por cada hoja 0.15</p> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00 ..."</p>
4	Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 37. Por otros servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:</p> <p>Concepto UMA</p> <p>Fotocopia simple tamaño carta, por cada hoja 0.01</p> <p>Fotocopia simple tamaño oficio, por cada hoja 0.01</p> <p>Fotocopia certificada carta u oficio, por cada hoja 0.09</p>



	Impresión digital de archivo en imagen a color, por cada hoja	0.19
	Fotocopia de planos, por cada uno	0.64
	Impresión de fotografía, por cada una	0.14
	<u>Grabado de información en disco compacto, por cada disco</u>	<u>0.26</u>
	<u>Grabado de información en CD formato DVD, por cada disco</u>	<u>0.28</u>
	Digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja	0.14
	Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00 ..."	

7. Otros no contemplados en la lista

1	Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 35. Por otros servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará: ... V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará: Concepto	UMA
		Por búsqueda en archivos	0.65
		Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.01
		Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	0.015
		Reproducción en disco compacto, por hoja	0.050
		<u>Otros no contemplados en la lista anterior</u>	<u>De acuerdo con los precios del mercado</u>
		Ingreso anual estimado por esta fracción \$10,657.00 ..."	



2	Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 36. Por los servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:</p> <table border="0"> <tr> <td>Concepto</td> <td>UMA diaria</td> </tr> <tr> <td>Por búsqueda en archivos</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja</td> <td>0.0096</td> </tr> <tr> <td>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja</td> <td>0.0144</td> </tr> <tr> <td>Reproducción en disco compacto, por hoja</td> <td>0.0480</td> </tr> <tr> <td><u>Otros no contemplados en la lista anterior</u></td> <td><u>De acuerdo con los precios en el mercado a UMA Diaria</u></td> </tr> </table> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$20,314.00."</p>	Concepto	UMA diaria	Por búsqueda en archivos	2	Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.0096	Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	0.0144	Reproducción en disco compacto, por hoja	0.0480	<u>Otros no contemplados en la lista anterior</u>	<u>De acuerdo con los precios en el mercado a UMA Diaria</u>
Concepto	UMA diaria													
Por búsqueda en archivos	2													
Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.0096													
Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	0.0144													
Reproducción en disco compacto, por hoja	0.0480													
<u>Otros no contemplados en la lista anterior</u>	<u>De acuerdo con los precios en el mercado a UMA Diaria</u>													
3	Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 35. Por los servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará:</p> <table border="0"> <tr> <td>Concepto</td> <td>UMA</td> </tr> <tr> <td>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja</td> <td>0.02</td> </tr> <tr> <td>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja</td> <td>0.02</td> </tr> </table>	Concepto	UMA	Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.02	Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	0.02						
Concepto	UMA													
Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.02													
Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	0.02													



		Reproducción en disco compacto, por hoja	0.06
		<u>Otros no contemplados en la lista anterior</u>	<u>De acuerdo con los precios en el mercado</u>
		Ingreso anual estimado por esta fracción \$ 0.00."	
4	Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Qro., para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 37. Por otros servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará: ... VI. Por los documentos o materiales diversos que la ciudadanía solicite a la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con fundamento en el artículo 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará: Concepto	UMA
		Copia simple de documentos tamaño carta u oficio por unidad	0.01
		Copia certificada de documentos tamaño carta u oficio por unidad, búsqueda de archivos y certificaciones de inexistencia	1.25
		Expedición de copia simple de planos tamaño carta	1.25
		Expedición de copia simple de planos tamaño carta, doble carta u oficio	1.49
		Expedición de copia simple de planos en medidas mayores del tamaño doble carta u oficio	2.12
		Expedición de copia certificada de planos tamaño carta	2.25
		Expedición de copia certificada de planos tamaño doble carta u oficio	2.74
		Expedición de copia certificada de planos en medidas mayores del tamaño doble carta u oficio	3.12



		<p>Formato electrónico, digital o audio casete de 90 minutos 1.25</p> <p><u>Otros no contemplados</u> De acuerdo con los precios en el mercado</p> <p>Para la expedición de copias simples o certificadas de planos de cualquier tipo, archivos digitales y demás documentos que sean competencia de aquellas dependencias o unidades administrativas a quienes de manera particular la ciudadanía se los solicite, para su cobro en aquellos casos en que no se especifique en la presente ley, se utilizarán los costos previstos en esta fracción, a fin de determinar el monto que corresponda y emitir las liquidaciones o pases de caja.</p> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$31,230 ..."</p>
<p>5</p>	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 35. Por los servicios prestados por otras autoridades municipales, se causarán y pagarán:</p> <p>...</p> <p>V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará:</p> <p>Concepto UMA</p> <p>Por búsqueda en archivos 0.625</p> <p>Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja 0.01</p> <p>Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja 0.02</p> <p>Reproducción en disco compacto, por hoja 0.18375</p> <p><u>Otros no contemplados</u> De acuerdo con los precios en el mercado</p> <p>Ingreso anual estimado por esta fracción \$2,012.00 ..."</p>

(Las partes resaltadas constituyen las porciones normativas impugnadas)



SEXTO.—**Estudio del primer concepto de invalidez.** Para analizar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, es necesario tener en cuenta que este Tribunal Pleno, en la diversa acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho, analizó el artículo 6o., fracción III,⁹ de la Constitución General, en cuanto prevé el principio de gratuidad en el acceso a la información.

Al respecto, 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. 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."

⁹ "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. ..."



Además, en relación con el principio de gratuidad, acudió al precedente acción de inconstitucionalidad 5/2017,¹⁰ en el que se resolvió que:

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

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

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

- 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

¹⁰ Aprobado por unanimidad de votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.



los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable. El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- El 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; en ese sentido, calificó fundados los conceptos de invalidez, porque el cobro por la búsqueda de información pública implica contravención al artículo 6o. constitucional, en tanto únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

Asimismo, este Pleno, con base en lo que establecen los artículos 1, 2, 17, 124, 133, 134 y 141¹¹ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Infor-

¹¹ "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;



mación Pública, y los diversos 5 y 28¹² de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información,¹³ estableció que no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro.

"III. La descripción de la información solicitada;

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

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

"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."

¹² "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."



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.¹⁴

Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.¹⁵ De esta manera, resolvió que si el solicitante proporciona el

"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.

"(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."

¹³ Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información coordinado por el Departamento de Derecho Internacional, de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General. Comisión Permanente de la Organización de Estados Americanos, 29 de abril de 2010.

¹⁴ 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.

¹⁵ El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales, párr. 468. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 30 de diciembre de 2011.



medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo a éste.¹⁶

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. Las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

Así, en el precedente se resolvió que, tratándose de los servicios prestados por los Municipios del Estado de San Luis Potosí, la Ley Federal de Derechos sólo era un referente de cuotas máximas, por lo que si alguna Ley de Ingresos Municipal preveía una cuota mayor a la prevista en la Ley Federal de Derechos era inconstitucional, por no respetar el parámetro máximo previsto en el artículo 141 de la Ley General de Transparencia. Ello no implicaba que las cuotas previstas en la Ley Federal de Derechos fueran per se constitucionales, sino que de conformidad con la Ley General de Transparencia debían ser consideradas como una cuota máxima.

Además, en apoyo a su determinación, citó los precedentes de esta Suprema Corte en relación con que las cuotas de los derechos deben ser acordes con el costo de los servicios prestados.

Los precedentes se advierten de las tesis de rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.",¹⁷ "DERECHOS POR SERVI-

¹⁶ 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.

¹⁷ El texto de la tesis dice: "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



CIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.",¹⁸ "DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL."¹⁹ y "DERECHOS.

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.". Jurisprudencia P./J. 3/98 del Tribunal Pleno, Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, página 54, con número de registro digital: 196933,

¹⁸ El texto de la tesis dice: "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.". Jurisprudencia P./J. 2/98 del Tribunal Pleno, Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, página 41, con número de registro digital: 196934.

¹⁹ El texto de la tesis dice: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cumplen, en los derechos por servicios, cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio prestado, además de que sea igual para los que reciben idéntico servicio, ya que el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme. Por tanto, el artículo 49, fracción I, de la Ley Federal de



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).²⁰

El Tribunal Pleno estableció que de los citados precedentes sobre la proporcionalidad y equidad de los derechos, se desprende que las cuotas deben guardar una congruencia razonable con el costo que tiene el servicio para el Estado, sin que tenga posibilidad de lucrar con la cuota. Además, la cuota debe ser igual para los que reciben el mismo servicio.

Derechos al imponer a los contribuyentes la obligación de pagar el derecho de trámite aduanero por las operaciones realizadas al amparo de un pedimento en términos de la Ley Aduanera, con una cuota del 8 al millar sobre el valor de las mercancías correspondientes, viola los citados principios constitucionales, en virtud de que para su cálculo no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a elementos ajenos, como el valor de los bienes importados objeto del pedimento, lo que ocasiona que el monto de la cuota impuesta no guarde relación directa con el costo del servicio, recibiendo los gobernados un trato distinto por un mismo servicio, habida cuenta que la referencia del valor de las mercancías no es un elemento válido adicional para establecer el monto de la cuota respectiva.". Jurisprudencia 2a./J. 122/2006 de la Segunda Sala, Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 263, con número de registro digital: 174268.

²⁰ El texto de la tesis dice: "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.". Jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.) de la Primera Sala, Décima Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, página 2077, con número de registro digital: 160577.



Con base en el parámetro de constitucionalidad antes expuesto, analizaremos la constitucionalidad de los siguientes supuestos previstos en la disposiciones impugnadas: 1. Búsqueda de datos en archivo municipal, 2. Copia fotostática simple, 3. Certificaciones por documento, 4. Digitalización de documentos por hoja, 5. Reproducción en disco compacto por hoja, 6. Información entregada en disco compacto y 7. Otros no contemplados en la lista.

1. Búsqueda de datos de archivo municipal

Como ya se mencionó, conforme al principio de gratuidad previsto en el artículo 6o., fracción III, de la Constitución General y a la interpretación hecha por esta Suprema Corte en el precedente acción de inconstitucionalidad 5/2017, la búsqueda de información no puede cobrarse, pues es contrario al principio de gratuidad y a la prohibición de discriminar por la condición económica previstos en los artículos 1o. de la Constitución General, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.²¹

²¹ 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 esta razón, son inconstitucionales los artículos 35, fracción V, en la porción normativa "*por búsqueda en archivos 0.65*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 36, fracción V, en la porción normativa "*por búsqueda en archivos 2*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en la porción normativa "*por búsqueda en archivos 0.60*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 37, fracción VI, en la porción normativa "*búsqueda de archivos*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en las porciones normativas "*búsqueda en archivo muerto electrónico o digital de información relativa a administraciones anteriores, por cada administración 1.25*", "*búsqueda en archivo muerto documental de información relativa a administraciones anteriores: Una administración anterior 1.80, Dos administraciones anteriores, la más próxima conforme al número 1), la siguiente 2.1, Tres administraciones anteriores o más, la más próxima conforme al número 1), la segunda más próxima conforme al número 2) y las siguientes, por cada administración 2.40*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en la porción normativa "*por búsqueda en archivos 0.625*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

2. Copia fotostática simple

De los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución General²² y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"Artículo 26

"Derecho a la igualdad ante la ley y a una misma protección."

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"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.



Pública²³ se advierte que el solo hecho de acceder a la información pública no es por sí mismo generador de cargas económicas, pero reproducir dicha información puede implicar costos por los materiales que para tal efecto se empleen.

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.²⁴ 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.

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."

²³ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

"Capítulo II

"De las Cuotas de Reproducción

"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.

²⁴ 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.



De acuerdo con los precedentes de esta Suprema Corte –dictados en materias distintas al acceso a la información– se ha sostenido que si bien *no es indispensable* que las razones de la modificación de la base del impuesto al activo estén en el procedimiento legislativo sí *pueden* preverse ahí;²⁵ el fin de un trato desigual para recibir inversión extranjera entre los servicios de transporte terrestre internacional y nacional *puede desprenderse de la misma norma*,²⁶ o que las razones para distinguir entre contribuyentes pueden *desprenderse de los antecedentes legislativos*.²⁷

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.²⁸

²⁵ Tesis P./J. 136/2009, de rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA."

²⁶ Tesis 2a. XXVII/2009, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO DESIGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA."

²⁷ Tesis 1a. CLXXIX/2007, de rubro: "EQUIDAD TRIBUTARIA. LA OMISIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO DE JUSTIFICAR LAS RAZONES QUE SUSTENTAN UN TRATO DIFERENCIADO EN EL PROPIO PROCESO DE REFORMAS A UN ORDENAMIENTO LEGAL, POR SÍ MISMA, NO CONLLEVA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA."

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás



En efecto, los recursos 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

Los materiales que adquieran los Municipios para la reproducción de información derivada del acceso a la información pública, debe hacerse a las mejores

elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

"El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

"Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución.

"Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

"Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

²⁹ Sirve de referencia la tesis aislada 1a. CXLV/2009, de la Primera Sala, Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 2712, con número de registro digital: 166422, 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 previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos



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.

Dicho lo anterior, de la revisión integral de las leyes impugnadas se advierte que, entre ellas, se fijan cuotas diversas que van desde los 0.806 centavos hasta 1.99 UMA (equivalente a \$84.49)³⁰ por fotocopia, pero ninguna justifica los elementos que sirven de base para determinar las cuotas, por ejemplo, el precio de las hojas de papel, de la tinta para impresión, etcétera. Aunado a ello, en las iniciativas de los Municipios y dictámenes legislativos 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 al costo de los materiales que los Estados tienen permitido cobrar por acceso a la información.

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

A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, rige el principio de gratuidad, conforme al cual, únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso, y el de su certificación, en términos de los artículos 6o. constitucional y 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; en ese sentido, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está grabando la información.

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."

³⁰ Consultado en la página <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>.



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

Así, en todas las leyes impugnadas el Congreso Estatal no justificó el cobro por la reproducción de información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno, sino que lo determinó de forma arbitraria sin siquiera contemplar el costo real de los materiales requeridos para la expedición de fotocopias, 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.

Por tanto, se declara la inconstitucionalidad de los artículos 35, fracción V, en las porciones normativas "*fotocopia simple tamaño carta, por cada hoja 0.10 a 1.00*" y "*Fotocopia simple tamaño oficio, por cada hoja 0.21 a 1.99*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en las porciones normativas "*copia fotostática simple una sola hoja 0.52*", "*copia fotostática simple por cada 10 hojas o adicional 1.05*", "*Impresión digital de archivo en imagen a color o fotografía tamaño carta, oficio, doble carta 3.32*" de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción VI, en las porciones normativas "*fotocopia simple tamaño carta, por cada hoja 0.1198*" y "*fotocopia simple tamaño oficio, por cada hoja 0.1883*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en las porciones normativas "*fotocopia simple tamaño carta, por cada hoja De 0.01 a 1.00*" y "*fotocopia simple tamaño oficio, por cada hoja de 0.02 a 1.00*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Toluca, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; y, 35, fracción V, numerales 5, 6, 7 y 8, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

3. Certificaciones por documento

De acuerdo con el artículo 141 de la Ley General de Transparencia, el cobro por la certificación no puede exceder el previsto en el artículo 5 de la Ley



Federal de Derechos, que establece una cuota de \$20.33 sin ajuste y \$20 con ajuste.³¹

Ahora bien, en los precedentes amparo en revisión 1265/2006, resuelto por la Segunda Sala,³² y el amparo en revisión 153/2007, resuelto por la Primera Sala,³³ se declaró la inconstitucionalidad del artículo 5, fracción I, de la Ley Federal de Derechos vigentes en el año dos mil seis que preveía la cuota de \$11.00 por la expedición de copias certificadas por cada hoja tamaño carta u oficio por las Secretarías de Estado o la Procuraduría General de la República,³⁴ por ser violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad. En los citados prece-

³¹ Ley Federal de Derechos

"Artículo 5o. Tratándose de los servicios que a continuación se enumeran que sean prestados por cualquiera de las Secretarías de Estado y Procuraduría General de la República, se pagarán derechos conforme a las cuotas que para cada caso a continuación se señalan, salvo en aquellos casos que en esta ley se establecen expresamente.

	Cuota sin Ajuste	Con ajuste
"I. Expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio (Adicionado, D.O.F. 1 de enero de 2002)	\$20.33	\$20
"Asimismo se pagará el derecho que se estipula en esta fracción, por la expedición de copias certificadas que sean solicitadas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. (Reformada, D.O.F. 28 de diciembre de 1989)		
"II. Reposición de constancias o duplicados de las mismas, así como de calcomanías	\$172.49	\$172
"III. Compulsa de documentos, por hoja (Reformada, D.O.F. 20 de diciembre de 1991)	\$11.94	\$12
"IV. Copias de planos certificados, por cada una	\$124.47	\$124
"V. Legalización de firmas (Reformada, D.O.F. 28 de diciembre de 1989)	\$561.32	\$561
"VI. Por cualquier otra certificación o expedición de constancias distintas de la (sic) señaladas en las fracciones que anteceden	\$172.49	\$172 ..."

³² Se resolvió el dieciocho de agosto de dos mil seis.

³³ Se resolvió el once de abril de dos mil siete.

³⁴ "Artículo 5o. Tratándose de los servicios que a continuación se enumeran que sean prestados por cualquiera de las Secretarías de Estado y Procuraduría General de la República, se pagarán derechos conforme a las cuotas que para cada caso a continuación se señalan, salvo en aquellos casos que en esta ley se establecen expresamente.

"I. Expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio \$11.00 ..."



dentes se dijo que los derechos por la prestación de servicios deben estar relacionados con el costo total del servicio, incluso, el financiero, salvo en el caso de que dichos cobros tengan un carácter racionalizador del servicio. Además, se señaló:

"En lo relativo a lo aquí señalado, de que los derechos deben pagarse por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, y, por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, que deben estar relacionados con el costo total del servicio, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado, entre otros, los siguientes criterios:

"1. Que si bien la legislación fiscal federal, define a los derechos por servicios, como las contribuciones establecidas en la ley a cambio de los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, que modificó lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de treinta de diciembre de mil novecientos noventa y seis, 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', y se suprimió el vocablo 'contraprestación'; **subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota.**

"Esto, porque entre el costo del servicio y el monto de la cuota continúa una íntima relación, al grado de que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio.

"2. La correspondencia entre ambos términos: servicio y cuota, 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 razón del interés de los particulares.

"3. Por tanto, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen, en los derechos por servicios, cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio.

"Estas directrices obedecen a que el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo



uniforme; por lo que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo.

"4. El monto del derecho no debe fijarse en términos de la capacidad contributiva del causante, porque ello es aplicable al pago de los impuestos, mas no a los derechos, en los que debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio.

"5. Debido a que en la Ley Federal de Derechos se regulan dos tipos de derechos: 1. Por la prestación de servicios y 2. Por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación este Alto Tribunal ha concluido que el artículo 3o., párrafo segundo, de la ley citada, que prevé que el pago de dichas contribuciones debe hacerse previamente a la prestación de los servicios, es aplicable a los dos tipos de derechos.

"6. En conclusión, el monto que el contribuyente debe pagar por concepto de derechos no se debe determinar con base en elementos ajenos al costo que para el Estado representa la prestación del servicio correspondiente, tales como la capacidad económica de aquél, lo que si bien resulta adecuado en materia de impuestos, no lo es en el ámbito de los derechos, en el que el parámetro para determinarlos debe ser el costo que significa para el Estado la prestación del servicio gravado por ellos.

"...

"Asentado lo anterior, **es pertinente señalar que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos, implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas**, así como que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

"**Cabe destacar que a diferencia de las copias simples que son simples reproducciones fotográficas de documentos que la parte interesada en su obtención coloca 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 que, para



efecto de su fotocopiado, permita reflejar la existencia, irreal, del documento que se pretende hacer aparecer, **las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide.**

"En efecto, la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al particular, al determinar que el acto se otorgó conforme a derecho y que lo relacionado en él es cierto, proporcionando así seguridad jurídica.

"...

"Por tanto, certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo reiterar que son iguales, esto es, si concuerda con su original.

"En ese contexto, resulta evidente que el servicio que presta el Estado se traduce como ya se indicó, **en la expedición de las copias que se le soliciten y al correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público correspondiente.**

"En consecuencia, al resultar el precepto reclamado violatorio de las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la quejosa."

El proyecto proponía con base en las consideraciones anteriores, declarar inconstitucional el artículo 34, fracción VI, numeral 1, en la porción normativa "*por documento tamaño oficio o carta, impreso o en fotocopia certificada, por cada hoja \$160.00*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.

Sin embargo, en la discusión pública del asunto se conformó una mayoría de siete votos a favor de la propuesta y por la declaración de invalidez del precepto.³⁵

³⁵ Votaron a favor del proyecto y por la invalidez los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra.



Por ende, al no reunir la mayoría calificada de ocho votos para declarar la invalidez de la norma, lo procedente es desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de este punto, de conformidad con los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72 de la ley reglamentaria.

4. Digitalización de documentos por hoja

El cobro de una cuota por la digitalización de documentos es inconstitucional, puesto que lo que en realidad se cobra a través de esta cantidad es el servicio que presta la autoridad de registrar datos en forma digital, lo cual contraviene el principio de gratuidad que rige en el ejercicio del derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6o. constitucional.

Además, como se precisó con antelación, este Tribunal Constitucional determinó que si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, debe ser entregada sin costo a éste.³⁶

En consecuencia, se declara la inconstitucionalidad de los artículos 35, fracción V, en las porciones normativas "*digitalización por cada hoja (carta) De 0.10 a 1.00*" y "*digitalización por cada hoja (oficio) De 0.21 a 1.99*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en la porción normativa "*Información digitalizada por cada hoja 1.05*" de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción VI, en las porciones normativas "*digitalización por cada hoja (carta) 0.1198*" y "*digitalización por cada hoja (oficio) 0.1883*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en las porciones normativas "*digitalización de hojas tamaño carta, por cada hoja 0.10*" y "*digitalización de hojas tamaño oficio, por cada hoja 0.15*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 37, fracción V, en la porción normativa "*digitalización de hojas*

³⁶ 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.



carta u oficio, por cada hoja 0.14" de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en las porciones normativas "*digitalización por cada hoja (carta) De 0.01 a 1.00"* y "*digitalización por cada hoja (oficio) de 0.02 a 1.00"* de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en la porción normativa "*digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja 0.10"*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; y, artículo 37, fracción VI, en la porción normativa "*formato electrónico, digital o audio casete de 90 minutos 1.25"*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.

5. Reproducción en disco compacto por hoja

El supuesto del establecimiento de una cuota por la sola reproducción de la información en un disco compacto por hoja, es inconstitucional, pues la mera reproducción no puede generar un costo, en tanto, conforme al principio de gratuidad, únicamente puede recuperarse el valor de los materiales utilizados.

En ese sentido, debe declararse la invalidez de los artículos 35, fracción V, en la porción normativa "*reproducción en disco compacto, por hoja 0.050"* de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en la porción normativa "*reproducción en disco compacto, por hoja 0.62 a 4.98"* de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 36, fracción V, en la porción normativa "*reproducción en disco compacto, por hoja 0.0480"* de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 34, fracción VI, numeral 1, en la porción normativa "*por reproducción en disco compacto por cada hoja \$18.00"* de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en la porción normativa "*reproducción en disco compacto, por hoja 0.06"* de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción VI, en la porción normativa "*reproducción en disco compacto, por hoja 0.0685"* de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en la porción normativa "*reproducción en disco compacto, por hoja 0.0479"* de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en la porción normativa "*reproducción en disco compacto, por hoja*



0.0657" de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en la porción normativa "*reproducción en disco compacto, por hoja 0.18375*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; y, 35, fracción V, en la porción normativa "*reproducción en disco compacto, por hoja de 0.07 a 1.00*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

6. Información entregada en disco compacto

Al igual que en el supuesto de las fotocopias, debe verificarse si en las mismas leyes de ingresos, en sus procedimientos o antecedentes legislativos existe alguna justificación de la cuota con base en el costo de los discos compactos.

Al respecto, ni de las leyes ni de los procedimientos o antecedentes legislativos se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos, por lo que son inconstitucionales por violar el principio de gratuidad en materia de acceso a la información y la prohibición de discriminar por razón de la condición económica los artículos 34, fracción VI, numeral 1, en la porción normativa "*por cada CD para entrega de información solicitada por la ciudadanía \$150.00*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en la porción normativa "*información en CD formato DVD, por cada disco 4.72*" de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en la porción normativa "*grabado de información en CD o USB del solicitante por cada archivo de hasta 50 páginas o fracción 0.19*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; y 37, fracción V, en las porciones normativas "*grabado de información en disco compacto, por cada disco 0.26*" y "*Grabado de información en CD formato DVD, por cada disco 0.28*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

7. Otros no contemplados en la lista

Es inconstitucional el cobro de derechos por la información proporcionada en otros supuestos de acuerdo con los precios del mercado, puesto que la generalidad de esta porción normativa permite el cobro de elementos distintos a los



materiales necesarios para la reproducción de la información, su envío o certificación, como únicas cuestiones que pueden derivar en un cobro al solicitante de la información, conforme al artículo 6o. de la Constitución.

Con base en lo anterior, debe declararse la invalidez de los artículos 35, fracción V, en la porción normativa "*otros no contemplados en la lista anterior de acuerdo con los precios del mercado*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 36, fracción V, en la porción normativa "*otros no contemplados en la lista anterior de acuerdo con los precios en el mercado a UMA diaria*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 35, fracción V, en la porción normativa "*otros no contemplados en la lista anterior de acuerdo con los precios en el mercado*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; 37, fracción VI, en la porción normativa "*otros no contemplados en la lista anterior de acuerdo con los precios en el mercado*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Qro., para el ejercicio fiscal 2019; y, 35, fracción V, en la porción normativa "*otros no contemplados en la lista anterior de acuerdo con los precios en el mercado*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

Finalmente, dada la conclusión obtenida sobre la invalidez de las normas impugnadas, resulta innecesario el análisis de los demás argumentos formulados en el concepto de invalidez analizado.

Resulta aplicable el siguiente criterio jurisprudencial, de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO. En términos de lo previsto en el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda y fundar su declaración de inconstitu-



cionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, sea invocado o no en el escrito inicial. En congruencia con lo anterior, si del análisis del marco constitucional que rige la materia en la que incide el acto legislativo impugnado se advierte un vicio de inconstitucionalidad que implica la nulidad total de éste, la Suprema Corte debe emitir la declaración de invalidez fundada en el precepto constitucional correspondiente, incluso ante la ausencia de un concepto de invalidez específico, puesto que ese efecto de invalidación hace innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda.³⁷

SÉPTIMO.—Estudio del segundo concepto de invalidez. En el segundo concepto de invalidez, la demandante aduce, esencialmente, que varios artículos de las dieciocho Leyes de Ingresos de los Municipios de Querétaro para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve son contrarios a los principios de seguridad jurídica, legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, debido a que delegan indebidamente a una autoridad administrativa la determinación de los elementos esenciales de los derechos por servicios en materia de acceso a la información, lo cual propicia arbitrariedad e incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

Lo anterior, porque en varios de los artículos impugnados fue establecido que por la obtención de derechos que no fueron contemplados en otros conceptos, se cobrarán de acuerdo con los precios del mercado, mientras que otros artículos disponen que el cobro se realizará conforme al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente.

Refiere que las normas impugnadas facultan indebidamente a los Municipios del Estado de Querétaro, la determinación discrecional de los elementos propios de una contribución –como lo es la cuota de derechos– que deberán pagar los contribuyentes usuarios de los servicios relacionados con el acceso a la información que presten los Ayuntamientos del Estado de Querétaro, lo cual es una atribución propia e indelegable del Poder Legislativo Local, de conformi-

³⁷ Jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a.), del Tribunal Pleno, Décima Época, localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Tomo I, enero de 2014, página 356, con número de registro digital: 2005220.



dad con el principio de legalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.

En ese sentido, concluye que los precios que se cobran por los servicios que prestan los Municipios derivados del ejercicio del derecho de acceso a la información, así como los que no fueron contemplados en otros conceptos, tienen el carácter de "derechos por servicios", por lo que participan de la naturaleza de las contribuciones y deben cumplir con los principios de justicia tributaria, particularmente con el principio de legalidad tributaria a efecto de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su carácter de contribuyentes.

Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez es esencialmente fundado, por las razones que se exponen a continuación:

En primer lugar, deben destacarse algunas precisiones que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en torno a los alcances del principio de legalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.

A este respecto, este Tribunal Pleno, al interpretar los alcances del principio de legalidad tributaria, ha determinado que dicho principio consiste en que los elementos esenciales de los tributos –tales como el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago– estén establecidos mediante un acto formal y materialmente legislativo, es decir, que provenga del órgano que tiene atribuida la función de crear leyes y en que dichos elementos esenciales estén determinados en la ley a efecto de proporcionar seguridad jurídica al contribuyente en el momento en que cumpla con sus obligaciones tributarias y evitar cualquier arbitrariedad por parte de las autoridades hacendarias en la determinación y cobro respectivos.

Dicho criterio ha sido sustentado en las tesis de jurisprudencia, de rubro y texto siguientes:

"IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSA-
GRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El principio de legalidad se encuentra cla-
ramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción



IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el periodo que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles."³⁸

³⁸ Jurisprudencia sin número del Tribunal Pleno, Séptima Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 173, con número de registro digital: 232797.



"IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos 'contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes', no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida."³⁹

Asimismo, este Tribunal Pleno ha determinado que la garantía de seguridad jurídica que se tutela mediante el principio de legalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, tiene la finalidad de generar certidumbre al gobernado sobre qué hecho, acto o circunstancia se encuentra gravado, cuál será la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse, cuándo se realizará el pago respectivo a efecto de que conozca con certeza qué cargos tributarios le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra.

Adicionalmente, este Tribunal Constitucional ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter relativa en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contenga los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación

³⁹ Jurisprudencia sin número del Tribunal Pleno, Séptima Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 172, con número de registro digital: 232796,



a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo, la fijación de uno o más componentes de alguna contribución, pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate.

Dichas consideraciones están sustentadas en la tesis y jurisprudencia emitidas por esta Suprema Corte, de rubro y texto siguientes:

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices



a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Preciado lo anterior, este Alto Tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria."⁴⁰

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE,

⁴⁰ Tesis aislada P. CXLVIII/97, del Tribunal Pleno, Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, noviembre de 1997, página 78, con número de registro digital: 197375.



UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL. Conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de legalidad tributaria garantizado en el artículo 31, fracción IV, constitucional, implica el que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos que sirven de base para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria que, por un lado, impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación y que, por otro, genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse. En ese tenor, la circunstancia de que la determinación o cálculo preciso de alguno de los elementos que repercuten en el monto al que ascenderá una contribución corresponda realizarlo a una autoridad administrativa, no conlleva, por sí misma, una transgresión al principio constitucional de referencia, pues para cumplir con éste, en tal hipótesis, bastará que en las disposiciones formal y materialmente legislativas aplicables se prevea el procedimiento o mecanismo que aquélla debe seguir, con tal precisión que atendiendo al fenómeno que se pretende cuantificar, se impida su actuación arbitraria y se genere certidumbre al gobernado sobre los factores que inciden en sus cargas tributarias.⁴¹

En ese sentido, el principio de reserva legal en materia tributaria se cumple cuando la ley contenga la regulación en detalle de los elementos de la contribución, para lo cual, basta que fije los métodos, las reglas generales y los parámetros dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora, por lo que no cualquier remisión a la autoridad administrativa para la determinación de un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues desde el punto de vista constitucional es aceptable que se le permita intervenir en el señalamiento de directrices o principios para fijar la base del impuesto, cuando se trata de

⁴¹ Jurisprudencia 2a./J. 111/2000, Segunda Sala, Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 392, con número de registro digital: 190643.



materias técnicas o de indicadores económicos o financieros cuya expresión aritmética no pueda incorporarse al texto legal porque dependa de diversas variables y circunstancias propias del momento y lugar en que se realiza el hecho imponible o generador de la obligación fiscal.

Es ilustrativa la siguiente jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE CUANDO EL LEGISLADOR FACULTA A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA ESTABLECER EL VALOR DE UN FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE INCIDE EN EL MONTO DE LA BASE GRAVABLE O EN LA CUANTÍA DE UNA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA ACCESORIA. Para verificar el apego al principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los actos formal y materialmente legislativos en los que se faculta a una autoridad administrativa para establecer el valor de un factor que incide en el monto de la base gravable o tiene algún efecto sobre una obligación tributaria accesoria, pero constituye un parámetro que debe tomarse en cuenta por todos los contribuyentes que se ubiquen en el supuesto normativo, resulta relevante distinguir si la actividad encomendada a quien la aplica, se limita a recabar un dato que deriva del mercado, o bien constituye un valor que por la naturaleza del fenómeno a cuantificar implica, necesariamente, que un órgano técnico con base en los datos observados a lo largo del tiempo, y del análisis comparativo que realice de éstos, obtenga el valor que trasciende al monto de la respectiva obligación tributaria. En el primer supuesto, si la ley únicamente dispone que ese valor o precio debe tomarse en cuenta para efectos tributarios, sin precisar el mecanismo que seguirá para conocerlo, ello no implica dejar al arbitrio de la autoridad la fijación del monto correspondiente, pues al señalar que debe considerarse el valor que las fuerzas del mercado fijan en un momento específico a un determinado bien o a un indicador económico, la actividad técnica de la autoridad administrativa se limita a capturarlo de la realidad económica, lo que no significa comparar datos observados en diversos momentos, sino simplemente acudir a lo que en un momento dado revela el mercado, por lo que no queda al arbitrio de órganos ajenos al Poder Legislativo la determinación de los elementos que trascienden al monto de las cargas tributarias de los gobernados, pues será la realidad económica que se ordena valorar y no la voluntad de las auto-



ridades administrativas la que determine la afectación patrimonial que una contribución o una obligación tributaria accesoria representa para los gobernados, sin desconocer que el órgano técnico competente puede incurrir en una aplicación incorrecta de la ley por una apreciación equivocada de esa realidad. En cambio, en el segundo supuesto, como sucede por ejemplo con el valor del Índice Nacional de Precios al Consumidor, sí es necesario que el legislador prevea qué procedimiento debe seguir el órgano técnico para obtener dicho valor, pues éste deriva de comparar el movimiento de los precios a lo largo del tiempo y para obtenerlo no basta con levantar datos del mercado relativos a un mismo momento, sino que se comparan diversos valores (precios del mes base y del mes al que se refiere el índice), y es la necesidad de acotar el arbitrio para realizar tal comparación, en aras de respetar el principio de legalidad tributaria, lo que torna indispensable prever en un acto formal y materialmente legislativo el procedimiento al cual debe sujetarse el órgano técnico que lleve a cabo la cuantificación y comparación de los valores observados en diversos momentos, de manera que se impida su actuación arbitraria y, además, se genere certidumbre a los gobernados sobre los factores que inciden en la cuantía de sus cargas tributarias.⁴²

Asimismo, este Tribunal Pleno ha matizado los criterios referidos en el sentido de que si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador, permitiendo que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas, excepcionalmente, complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.

⁴² Jurisprudencia 2a./J. 155/2006, Segunda Sala, Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 196, con número de registro digital: 173912.



Lo anterior está sustentado en la jurisprudencia y tesis aislada, de rubro y texto siguientes:

"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."⁴³

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL NO TUTELA QUE LA DEBIDA DEFINICIÓN DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE UN TRIBUTO SE HAGA BAJO UN ENTORNO PROPORCIONAL Y EQUITATIVO. 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 evi-

⁴³ Jurisprudencia P./J. 106/2006, del Tribunal Pleno, Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 196, con número de registro digital: 174070.



tar que quede a la arbitrariedad de las autoridades exactoras la fijación del gravamen, el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, y para que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien los precise. Asimismo, al atender a la interacción de dicho principio tributario con la garantía de seguridad jurídica, en su vertiente de certeza manifestada en un suficiente desarrollo normativo, ha sostenido que el legislador no debe prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ello se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas quienes generen la configuración de los tributos, o bien, que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público. Sin embargo, este Alto Tribunal no ha sostenido que en cumplimiento al principio de legalidad tributaria, el legislador esté obligado, adicionalmente, a tutelar los diversos principios de proporcionalidad y equidad, como si aquél fuera una meta-garantía constitucional que se infringiría siempre que se faltara a la proporcionalidad o a la equidad aunque, desde luego, el legislador debe velar por que no se violen los principios mencionados en último término, sin que ello derive del principio de legalidad tributaria."⁴⁴

Precisado lo anterior, es pertinente traer a colación el contenido normativo de las disposiciones cuestionadas, las cuales establecen lo siguiente:

Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019

"**Artículo 35.** Por otros servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará:

"...

"**V.** Por los servicios que presta la Unidad de Transparencia Municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará:

⁴⁴ Tesis aislada P. LXXVII/2010, del Tribunal Pleno, Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 56, con número de registro digital: 163097.



"Concepto	UMA
Por búsqueda en archivos	0.65
Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.01
Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	0.015
Reproducción en disco compacto, por hoja	0.050
<u>Otros no contemplados en la lista anterior</u>	<u>De acuerdo con los precios del mercado.</u>

Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019

"**Artículo 36.** Por los servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará:

"...

"**V.** Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:

"Concepto	UMA diaria
Por búsqueda en archivos	2
Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.0096
Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	0.0144
Reproducción en disco compacto, por hoja	0.0480
<u>Otros no contemplados en la lista anterior</u>	<u>De acuerdo con los precios en el mercado a UMA diaria.</u>



Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019

"**Artículo 35.** Por los servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará:

"...

"**V.** Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará:

"Concepto	UMA
Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.02
Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	0.02
Reproducción en disco compacto, por hoja	0.06
<u>Otros no contemplados en la lista anterior</u>	<u>De acuerdo con los precios en el mercado."</u>

Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019

"**Artículo 37.** Por otros servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará:

"...

"**VI.** Por los documentos o materiales diversos que la ciudadanía solicite a la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con fundamento en el artículo 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:



"Concepto	UMA
Copia simple de documentos tamaño carta u oficio por unidad	0.01
Copia certificada de documentos tamaño carta u oficio por unidad, búsqueda de archivos y certificaciones de inexistencia	1.25
Expedición de copia simple de planos tamaño carta	1.25
Expedición de copia simple de planos tamaño carta, doble carta u oficio	1.49
Expedición de copia simple de planos en medidas mayores del tamaño doble carta u oficio	2.12
Expedición de copia certificada de planos tamaño carta	2.25
Expedición de copia certificada de planos tamaño doble carta u oficio	2.74
Expedición de copia certificada de planos en medidas mayores del tamaño doble carta u oficio	3.12
Formato electrónico, digital o audio casete de 90 minutos	1.25
<u>Otros no contemplados en la lista anterior</u>	<u>De acuerdo con los precios en el mercado.</u>

"Para la expedición de copias simples o certificadas de planos de cualquier tipo, archivos digitales y demás documentos que sean competencia de aquellas dependencias o unidades administrativas a quienes de manera particular la ciudadanía se los solicite, para su cobro en aquellos casos en que no se especifique en la presente ley, se utilizarán los costos previstos en esta fracción, a fin de determinar el monto que corresponda y emitir las liquidaciones o pases de caja."

Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019

"**Artículo 35.** Por los servicios prestados por otras autoridades municipales, se causarán y pagarán:



"...

"V. Por los servicios que presta la unidad de transparencia municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro se causará y pagará:

Concepto	UMA
Por búsqueda en archivos	0.625
Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.01
Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	0.02
Reproducción en disco compacto, por hoja	0.18375
Otros no contemplados en la lista anterior	De acuerdo con los precios en el mercado."

(Las partes resaltadas constituyen las porciones normativas impugnadas)

Asimismo, la demandante impugna los siguientes artículos.

Ley de ingresos correspondiente	Artículo impugnado
Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 36. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se cobrarán de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente."
Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 36. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se <i>causará y pagará</i> de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente."
Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 36. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se cobrarán de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente."



Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 37. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se <i>causará y pagará</i> de acuerdo con el estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente."
Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 36. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se cobrarán de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia Municipal correspondiente, <i>causará y pagará</i> :" ⁴⁵ ..."
Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 36. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se <i>causará y pagará</i> de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente."
Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 36. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se <i>causará y pagará</i> de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente."
Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 36. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se <i>causará y pagará</i> de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente."
Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 36. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se <i>causará y pagará</i> de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente."
Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 36. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se <i>causará y pagará</i> , de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente."
Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 38. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se <i>pagará</i> de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente."

⁴⁵ Este artículo, a diferencia de los demás preceptos impugnados, contiene cinco fracciones en las que conceptualiza distintos servicios en materia de no adeudo de contribuciones, impuesto sobre traslado de dominio, desarrollo sustentable y catastro municipal por los que los contribuyentes deben pagar cierta cantidad de dinero.



Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 36. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se <i>causará y pagará</i> de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente."
Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 36. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se <i>causará y pagará</i> de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente: <i>de 0.9210 a 18.473 UMA.</i> "
Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 36. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se <i>cobrarán</i> de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente."
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 36. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se <i>cobrarán</i> de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente."
Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 36. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se <i>causará y pagará</i> de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente."
Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.	"Artículo 36. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se <i>causará y pagará</i> de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente."

Cabe aclarar que algunos de los artículos impugnados tienen una variación en la redacción, a diferencia de los demás, en cuanto señalan que la obtención de los derechos no conceptualizados en la Ley de Ingresos se *causarán y pagarán* en lugar de referir que se *cobrarán* como lo refiere la demandante en el concepto de invalidez que se analiza; sin embargo, ello no afecta el contenido normativo cuestionado, pues a final de cuentas, la causación y/o el pago referido implica el cobro del derecho correspondiente por parte de la autoridad municipal correspondiente.

Por otra parte, importa destacar que los derechos previstos en los artículos impugnados participan de la naturaleza de las contribuciones, en términos del



artículo 26⁴⁶ del Código Fiscal del Estado de Querétaro, vigente a partir del uno de enero de dos mil diecinueve, el cual dispone que derechos son 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 el Estado en sus funciones de derecho público, aunado a que también deben considerarse como tales las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

No es obstáculo el argumento formulado por el Poder Ejecutivo Local en su informe, consistente en que las normas combatidas no se rigen por los principios de justicia tributaria al no ser derechos, dado que los estudios técnicos que sustentan los derechos cuestionados podrán ser, en todo caso, realizados y cobrados por organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública municipal, por lo que se actualiza la excepción establecida por el artículo 26⁴⁷ del Código Fiscal del Estado de Querétaro, reformado el tres de octubre de dos mil dieciocho.

Lo anterior, porque aun teniendo en cuenta el contenido del artículo invocado por el demandado, lo cierto es que para que se cumpla con la excepción normativa debe tratarse de *contraprestaciones* que no estén previstas en la Ley de Hacienda del Estado de Querétaro o en alguna otra disposición legal en la que se les reconozca ese carácter y, en el caso, los derechos previstos en los

⁴⁶ Norma vigente a partir del uno de enero de dos mil diecinueve

"Artículo 26. Derechos son 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 el Estado en sus funciones de derecho público.

"También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."

⁴⁷ Norma reformada el tres de octubre de dos mil dieciocho

"Artículo 26. Derechos son 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 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 de Hacienda del Estado de Querétaro o en alguna otra disposición legal en la que se les reconozca ese carácter.

"También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."



artículos impugnados están contenidos en Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, específicamente en la sección tercera relativa a los "derechos".

Ahora, como fue adelantado al inicio de este considerando, se estima que asiste la razón a la demandante, en cuanto a que las disposiciones impugnadas son contrarias al principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, en tanto que indebidamente se delega a las autoridades administrativas municipales la facultad de determinar el precio que deben pagar los contribuyentes por conceptos no especificados en las propias leyes de ingresos relacionados con los servicios derivados del derecho de acceso a la información, siendo que dicho elemento esencial debe, en principio, estar claramente precisado por el Congreso Local en las leyes correspondientes.

En efecto, las disposiciones cuestionadas establecen la posibilidad de que las autoridades municipales generen la configuración de un elemento esencial (la tarifa fijada en UMA) de los derechos que no estén conceptualizados o enlistados en la Ley de Ingresos, con base en que se determinen de acuerdo con a) los precios del mercado, o bien, con b) el estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente.

En ese sentido, es evidente que al dejarse al arbitrio de las dependencias municipales la fijación de la cuota que los contribuyentes deben pagar por los conceptos no previstos en las leyes fiscales para los servicios que se relacionen con el derecho de acceso a la información, conlleva violación al derecho fundamental de legalidad tributaria y seguridad jurídica de los contribuyentes, en tanto que no tienen la certeza en el pago que deben realizar, al solicitar la reproducción de información en modalidades o materiales no especificados por el legislador y sujetas al arbitrio de la autoridad administrativa bajo ciertos supuestos.

Se sostiene lo anterior, pues este Tribunal Pleno considera que los parámetros establecidos en las disposiciones cuestionadas para la determinación de la cuota de los derechos cuestionados, constituyen una indefinición que deja un abierto margen de arbitrariedad de las autoridades municipales para la configu-



ración de los derechos que los contribuyentes deben pagar por los servicios en materia de acceso a la información.

En efecto, los precios del mercado y el estudio técnico que establezcan las dependencias municipales correspondientes, si bien pueden considerarse directrices con las que, de alguna manera, pretenden que la autoridad administrativa determine el pago de los derechos correspondientes por la prestación de servicios relacionados con el acceso a la información, lo cierto es que, a juicio de este Tribunal Pleno, resultan insuficientes para lograr un cobro claro y objetivo por el que los contribuyentes deban cumplir con su obligación tributaria.

Lo anterior, dado que no se entiende si los precios del mercado o el estudio técnico que realicen las dependencias municipales abarcan o no cuestiones adicionales a los materiales sobre los que se reproduce la información solicitada, además de los costos de envío o la certificación que en su caso corresponda, como parte de las únicas excepciones al principio de gratuidad que rige en materia de transparencia y al derecho de acceso a la información, que esta Suprema Corte ha reconocido.

Bajo ese contexto, las porciones impugnadas no precisan qué tipo de estudios técnicos son los que debe tomar en cuenta la autoridad municipal correspondiente, tampoco indican mayores directrices para establecer si el precio de mercado debe atender a los materiales sobre los cuales se reproducirá la información solicitada o también a servicios adicionales, lo cual otorga a la autoridad administrativa un amplio margen de discrecionalidad para configurar el pago de los derechos.

De esa forma, será una autoridad administrativa, y no el legislador, el órgano que caso tras caso vaya completando y configurando a su arbitrio el vacío legislativo representado por la indefinición de los precios por los derechos no conceptualizados o enlistados en las leyes de ingresos impugnadas, relativizando con ello el principio de reserva de ley que rige en la materia.

Lo anterior se agrava con mayor intensidad en las porciones normativas que disponen que la obtención de los derechos se cobrarán de acuerdo con la tarifa que establezcan las dependencias municipales correspondientes, pues



basta con que dichas autoridades determinen la tarifa que a su arbitrio estimen adecuada para el pago del derecho no conceptualizado o enlistado en la Ley de Ingresos, sin que medie control, directriz o condicionante alguna por parte del legislador local.

De ahí que exista en las disposiciones reclamadas, una indefinición relevante desde el punto de vista del principio de legalidad tributaria, por lo que hace al precio de los derechos por conceptos no especificados por servicios relacionados con el acceso a la información.

Lo anterior no significa que al Congreso Local le esté prohibido facultar de manera excepcional a la autoridad administrativa la complementación de alguno de los componentes de la contribución, pues conforme a la doctrina constitucional de este Tribunal Pleno que ha sido reseñada, en nuestro orden jurídico existe dicha posibilidad por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria, siempre y cuando se establezcan en la ley los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora.

No pasa inadvertido para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que en el artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019, se establezca de manera adicional un parámetro para la obtención de los derechos que va de 0.9210 a 18.473 UMA, lo cual equivale a la cantidad de \$77.81 a \$1,560.78 pesos.

Lo anterior, porque dicho parámetro de manera alguna colma el vicio de inconstitucionalidad determinado en esta ejecutoria en cuanto a la falta de precisión y claridad en los precios de mercado y estudios técnicos a que hacen referencia las normas impugnadas.

Consecuentemente, se declara la invalidez de las disposiciones señaladas en el apartado F del primer concepto de invalidez, en los siguientes términos:

- Del artículo 35, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019, en la porción normativa que



refiere "otros no contemplados en la lista anterior de acuerdo con los precios del mercado".

- Del artículo 36, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019, en la porción normativa que refiere "otros no contemplados en la lista anterior *de acuerdo con los precios en el mercado a UMA diaria*".

- Del artículo 35, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019, en la porción normativa que refiere "*otros no contemplados en la lista anterior de acuerdo con los precios en el mercado*".

- Del artículo 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019, en la porción normativa que refiere "*otros no contemplados en la lista anterior de acuerdo con los precios en el mercado*".

- Del artículo 35, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019, en la porción normativa que refiere "*otros no contemplados en la lista anterior de acuerdo con los precios en el mercado*".

Asimismo, se declara la invalidez en su totalidad del artículo 36 de cada una de la Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal 2019, correspondientes a los Municipios de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta, El Marqués, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín, San Juan del Río, Tequisquiapan y Tolimán, así como los artículos 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019 y 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019.

Por lo que respecta al artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019, se declara la invalidez de las porciones normativas del primer párrafo que expresa "no incluidos en otros con-



ceptos" y "cobrarán de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente".

Lo anterior, bajo la lógica de que dichas porciones normativas pueden afectar el pago por los derechos derivados del derecho de acceso a la información y porque el artículo 36⁴⁸ referido contiene, además, cinco fracciones que no se

⁴⁸ Artículo 36. Por la obtención de derechos no incluidos en otros conceptos, se cobrarán de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia Municipal correspondiente, causará y pagará:

"I. Por la expedición de constancias de no adeudo de contribuciones, causará y pagará \$150.00

"Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00

"II. Por la expedición de constancia sobre recibo oficial de pago de contribuciones o de documento oficial existente en los archivos de la dependencia encargada de las Finanzas Públicas Municipales, causará y pagará:

Concepto	Importe
Por reposición de documentos en copia simple, de 1 hasta 6 hojas del mismo expediente. Si están impresos por ambos lados las hojas se contarán como una hoja cada uno de los lados	\$100.00
Por hoja adicional	\$20.00
Por búsqueda en archivos, de 1 a 3 años	\$100.00
Por búsqueda en archivos, de 4 a 6 años	\$195.00
Por búsqueda en archivos, de 7 a 9 años	\$295.00
Por búsqueda en archivos, de 10 años en adelante	\$490.00

"Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00

"III. Por cada solicitud de revisión de expediente para valoración de pago de impuesto sobre traslado de dominio, previo a la recepción, causará y pagará \$210.00.

"Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00

"IV. Por la expedición de constancia emitida por las Direcciones de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, causará y pagará \$170.00.

"Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00

"V. Por los servicios que presta la autoridad municipal en materia de catastro dentro de la circunscripción territorial del Municipio:

"1. Por la notificación de registro catastral solicitada por los contribuyentes o usuarios, excepto cuando la emisión de dicho documento se realice como parte de la tramitación de los avisos de traslado de dominio presentados por los fedatarios públicos, causará y pagará \$370.00.

"Ingreso anual estimado por este rubro \$0.00

"2. Impresión del croquis de ubicación de un inmueble en tamaño carta, oficio causará y pagará \$380.00.

"Ingreso anual estimado por este rubro \$0.00

"3. Por revisión de la superficie de construcción, solicitada a petición del contribuyente, siempre que no corresponda a una aclaración de superficie, por cada solicitud causará y pagará, de acuerdo a los precios del mercado.

"Ingreso anual estimado por este rubro \$0.00

"Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00

"Ingreso anual estimado por este artículo \$0.00"



relacionan, en estricto sentido, con el derecho de acceso a la información materia de estudio de esta acción de inconstitucionalidad y su vínculo con los principios de justicia tributaria –como se desprende de los distintos argumentos formulados por la demandante– sino con servicios directamente vinculados con el no adeudo de contribuciones, el impuesto sobre traslado de dominio, el desarrollo sustentable y el catastro municipal.

No se soslaya que en el numeral 5 del apartado III de la demanda de acción de inconstitucionalidad referente a las normas generales reclamadas, la demandante haya señalado como norma reclamada al artículo 36, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Qro., para el ejercicio fiscal de 2019.

Sin embargo, lo cierto es que dicha fracción se refiere al pago de derechos por la expedición de constancia sobre recibo oficial de pago de contribuciones o de documento oficial existente en los archivos de la dependencia encargada de las Finanzas Públicas Municipales, no así con servicios relacionados con el derecho de acceso a la información.

Así, dicho artículo guarda legibilidad y sentido jurídico en el contenido que no es materia de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad.

OCTAVO.—**Efectos.** Con fundamento en el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia,⁴⁹ las declaratorias de invalidez antes determinadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado Querétaro. Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro, el Congreso del Estado de Querétaro deberá abstenerse de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información en términos de lo resuelto en el presente fallo. Lo anterior conforme a

⁴⁹ **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."



los precedentes acciones de inconstitucionalidad 11/2017,⁵⁰ 4/2018⁵¹ y 13/2018 y su acumulada 25/2018.⁵²

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.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 34, fracción VI, numeral 1, en su porción normativa "Por documento tamaño oficio o carta, impreso o en fotocopia certificada, por cada hoja", de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 35, fracción V, en sus porciones normativas "por búsqueda en archivos 0.65", "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.050" y "otros no contemplados en la lista anterior, de acuerdo con los precios del mercado", y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, 35, fracción V, en sus porciones normativas "fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja, 0.10 a 1.00", "fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja, 0.21 a 1.99" y "reproducción en disco compacto, por

⁵⁰ Resuelta en sesión de 14 de noviembre de 2017, 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.

⁵¹ Resuelta el 3 de diciembre de 2018, 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.

⁵² Resuelta el 6 de diciembre de 2018, 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.



hoja, 0.62 a 4.98", y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, 36, fracción V, en sus porciones normativas "por búsqueda en archivos 2", "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.0480" y "otros no contemplados en la lista anterior, de acuerdo con los precios en el mercado a UMA diaria", y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, 34, fracción VI, numeral 1, en sus porciones normativas "por reproducción en disco compacto por cada hoja, \$18.00" y "por cada CD para entrega de información solicitado por la ciudadanía, \$150.00", y 36, párrafo primero, en sus porciones normativas "no incluidos en otros conceptos" y "cobrarán de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia Municipal correspondiente", de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, 35, fracción V, en sus porciones normativas "Información en CD formato DVD, por cada disco, 4.72", "información digitalizada, por cada hoja, 1.05", "copia fotostática simple, una sola hoja, 0.52, Por cada 10 hojas o adicional, 1.05" e "impresión digital de archivo en imagen a color o fotografía, tamaño carta, oficio, doble carta, 3.32", y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, 35, fracción V, en sus porciones normativas "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.06" y "otros no contemplados en la lista anterior, de acuerdo con los precios en el mercado", y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, 35, fracción VI, en sus porciones normativas "fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja, 0.1198", "fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja, 0.1883" y "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.0685", y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, 35, fracción V, numerales 5, 6, 7, 8, 13, 14 y 15, y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, 35, fracción V, en sus porciones normativas "por búsqueda en archivos 0.60" y "digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja, 0.10", y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, 37, fracción V, en sus porciones normativas "grabado de información en disco compacto, por cada disco, 0.26, grabado de información en CD formato DVD, por cada disco, 0.28" y "digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja, 0.14", y 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, 35, fracción V, en su porción normativa "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.0479", y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, 35, fracción V, en su porción normativa "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.0657", y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, 37, fracción VI, en sus porciones normativas "búsqueda de archivos", "formato electrónico, digital o audio casete de 90 minutos, 1.25" y "otros no contemplados en la lista anterior,



de acuerdo con los precios en el mercado", de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, 35, fracción V, en su porción normativa "búsqueda en archivo muerto electrónico o digital de información relativa a administraciones anteriores, por cada administración, 1.25, búsqueda en archivo muerto documental de información relativa a administraciones anteriores: una administración anterior, 1.80, dos administraciones anteriores, la más próxima conforme al número 1), la siguiente, 2.11, tres administraciones anteriores o más, la más próxima conforme al número 1), la segunda más próxima conforme al número 2) y las siguientes, por cada administración, 2.40", y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, 35, fracción V, en sus porciones normativas "por búsqueda en archivos 0.625", "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.18375" y "otros no contemplados en la lista anterior, de acuerdo con los precios en el mercado", y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan y 35, fracción V, en sus porciones normativas "fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja, de 0.01 a 1.00", "fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja, de 0.02 a 1.00" y "reproducción en disco compacto, por hoja, de 0.07 a 1.00", y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, todas del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" del Gobierno del Estado de Querétaro, 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 ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas en cuanto a 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 oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de la afirmación de que los costos de materiales para la entrega de información constituyen derechos, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la precisión de las normas impugnadas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Pérez Dayán en contra de algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio del primer concepto de invalidez, en su parte 3, denominada "certificaciones por documento", consistente en declarar la invalidez del artículo 34, fracción VI, numeral 1, en su porción normativa "por documento tamaño oficio o carta, impreso o en fotocopia certificada, por cada hoja", de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora,



Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 34, fracción VI, numeral 1, en su porción normativa "por documento tamaño oficio o carta, impreso o en fotocopia certificada, por cada hoja", de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019, 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 ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Pérez Dayán en contra de algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio del primer concepto de invalidez, en sus partes 1, denominada "búsqueda de datos de archivo municipal", 2, denominada "copia fotostática simple", 4, denominada "digitalización de documentos por hoja", 5, denominada "reproducción en disco compacto por hoja", 6, denominada "Información entregada en disco compacto", y 7, denominada "otros no contemplados en la lista" consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 35, fracción V, en sus porciones normativas "por búsqueda en archivos 0.65", "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.050" y "otros no contemplados en la lista anterior, de acuerdo con los precios del mercado", de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, 35, fracción V, en sus porciones normativas "fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja, 0.10 a 1.00", "fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja, 0.21 a 1.99" y "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.62 a 4.98", de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, 36, fracción V, en sus



porciones normativas "por búsqueda en archivos 2", "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.0480" y "otros no contemplados en la lista anterior, de acuerdo con los precios en el mercado a UMA diaria", de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, 34, fracción VI, numeral 1, en sus porciones normativas "por reproducción en disco compacto por cada hoja, \$18.00" y "por cada CD para entrega de información solicitado por la ciudadanía, \$150.00", de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, 35, fracción V, en sus porciones normativas "Información en CD formato DVD, por cada disco, 4.72", "información digitalizada, por cada hoja, 1.05", "copia fotostática simple, una sola hoja, 0.52, por cada 10 hojas o adicional, 1.05" e "impresión digital de archivo en imagen a color o fotografía, tamaño carta, oficio, doble carta, 3.32", de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, 35, fracción V, en sus porciones normativas "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.06" y "otros no contemplados en la lista anterior, de acuerdo con los precios en el mercado", de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, 35, fracción VI, en sus porciones normativas "fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja, 0.1198", "fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja, 0.1883" y "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.0685", de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, 35, fracción V, numerales 5, 6, 7, 8, 13, 14 y 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, 35, fracción V, en sus porciones normativas "por búsqueda en archivos 0.60" y "digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja, 0.10", de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, 37, fracción V, en sus porciones normativas "grabado de información en disco compacto, por cada disco, 0.26, grabado de información en CD formato DVD, por cada disco, 0.28" y "digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja, 0.14", de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, 35, fracción V, en su porción normativa "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.0479", de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, 35, fracción V, en su porción normativa "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.0657", de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, 37, fracción VI, en sus porciones normativas "búsqueda de archivos", "formato electrónico, digital o audio casete de 90 minutos, 1.25" y "otros no contemplados en la lista anterior, de acuerdo con los precios en el mercado", de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, 35, fracción V, en su porción normativa "búsqueda en archivo muerto electrónico o digital de información relativa a administraciones anteriores, por cada administración, 1.25, Búsqueda en archivo muerto documental de información relativa a administraciones anteriores:



una administración anterior, 1.80, dos administraciones anteriores, la más próxima conforme al número 1), la siguiente, 2.11, tres administraciones anteriores o más, la más próxima conforme al número 1), la segunda más próxima conforme al número 2) y las siguientes, por cada administración, 2.40", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, 35, fracción V, en sus porciones normativas "por búsqueda en archivos 0.625", "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.18375" y "otros no contemplados en la lista anterior, de acuerdo con los precios en el mercado", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan y 35, fracción V, en sus porciones normativas "fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja, de 0.01 a 1.00", "fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja, de 0.02 a 1.00" y "reproducción en disco compacto, por hoja, de 0.07 a 1.00", de la Ley de Ingresos del Municipio de Toluca, todas del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Por tanto, tomando en cuenta lo expresado en sus participaciones durante la sesión y en la votación anterior, las consideraciones respectivas se aprobaron en su totalidad por mayoría de cuatro votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Aguilar Morales, Medina Mora I. y Pérez Dayán se apartaron únicamente de algunas consideraciones. La Ministra Piña Hernández votó en contra de todas las consideraciones.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I. en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio del segundo concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez de los artículos 35, fracción V, en su porción normativa "otros no contemplados en la lista anterior, de acuerdo con los precios del mercado", y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio



de Cadereyta de Montes, 36, fracción V, en su porción normativa "otros no contemplados en la lista anterior, de acuerdo con los precios en el mercado a UMA diaria", y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, 36, párrafo primero, en sus porciones normativas "no incluidos en otros conceptos" y "cobrarán de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia Municipal correspondiente", de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, 35, fracción V, en su porción normativa "otros no contemplados en la lista anterior, de acuerdo con los precios en el mercado", y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, 37, fracción VI, en su porción normativa "otros no contemplados en la lista anterior, de acuerdo con los precios en el mercado", de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, 35, fracción V, en su porción normativa "otros no contemplados en la lista anterior, de acuerdo con los precios en el mercado", 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, todas del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

Por tanto, tomando en cuenta lo expresado en sus participaciones durante la sesión y en la votación anterior, las consideraciones respectivas se aprobaron en su totalidad por tres votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Franco González Salas. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea se apartaron únicamente de algunas consideraciones. Los Ministros Piña Hernández, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra de todas las consideraciones.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales,



Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro, 2) vincular al Congreso del Estado de Querétaro a que, en lo futuro, en sus disposiciones generales de vigencia anual se abstenga de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información y 3) notificar la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá se ausentó durante esta votación.

Votaciones que no se reflejan en puntos resolutive:

Se suscitó un empate de cuatro votos a favor de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, y cuatro votos en contra de los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 35, fracción V, en las porciones normativas "o digitalización", de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, 35, fracción V, en sus porciones normativas "o digitalización" y "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.0500", de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, 36, fracción V, en sus porciones normativas "o digitalización", de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, 34, fracción VI, numeral 1, en sus porciones normativas "o digitalización" y "por cada plano digitalizado, \$20.00", de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, 35, fracción V, en su porción normativa "proporcionar archivo digital, instrumentos de planeación urbana en versión no editable, 14.73, croquis de localidades que integran el Municipio, 3.27", de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, 35, fracción V, en sus porciones normativas "o digitalización",



de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, 35, fracción V, numerales 4, 9, 10 y 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, 35, fracción V, en sus porciones normativas "impresión digital de archivo en imagen a color, por cada hoja, 0.15" y "grabado de información de disco compacto, por cada disco, 0.19, grabado de información en CD formato DVD, por cada disco, 0.20", de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, 37, fracción V, en sus porciones normativas "impresión digital de archivo en imagen a color, por cada hoja, 0.19" e "impresión de fotografía, por cada una, 0.14", de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, 35, fracción V, en sus porciones normativas "o digitalización", de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, 35, fracción V, en su porción normativa "fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja, 0.0263, fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja, 0.0328", de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, 35, fracción V, en sus porciones normativas "o digitalización" y "reproducción en disco compacto, por hoja, 0.01", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, 35, fracción V, en sus porciones normativas "copia simple de documentos tamaño carta, por cada página, 0.03, copia simple de documentos tamaño oficio, por cada página, 0.04", "impresión blanco y negro de una pantalla, imagen o fotografía, 0.12, impresión a color de una pantalla, imagen o fotografía, 0.25" y "material digital o electrónico y de grabación, CD, DVD o similar, 0.21", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río y 35, fracción V, en sus porciones normativas "o digitalización", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, todas del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho.

Se expresó una mayoría de cinco votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 35, fracción V, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, 37, fracción VI, en su porción normativa "copia certificada de documentos tamaño carta u oficio por unidad", de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro y 35, fracción V, en su porción normativa "copia certificada de documentos tamaño carta, oficio o doble carta: de una a cinco páginas, 1.81, por páginas adicionales contadas en legajos de una a cinco páginas, 0.60", de la Ley de Ingresos del Municipio de



San Juan del Río, todas del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor.

Dadas las votaciones alcanzadas, el Tribunal Pleno acordó que en el engrosamiento no se reflejen las propuestas de invalidez por extensión.

Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Javier Laynez Potisek no asistieron a la sesión de tres de septiembre de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecinueve, el segundo previo aviso al Tribunal Pleno y el tercero previo aviso a la presidencia.

Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecinueve, y el segundo previo aviso al Tribunal Pleno.

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. 136/2009, 2a. XXVII/2009 y 1a. CLXXIX/2007 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXI, enero de 2010, página 21; XXIX, marzo de 2009, página 470 y XXVI, septiembre de 2007, página 384, con números de registro digital: 165438, 167712 y 171468, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de marzo de 2020.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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

II. DESAPARICIÓN DE PERSONAS SIMULADA. LA PRUEBA INDICIARIA ES INSUFICIENTE POR SÍ MISMA PARA TENERLA POR ACREDITADA EN LA VÍA CIVIL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 31, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXISTIR INDICIOS DE", DE LA LEY NÚMERO 236 PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. DESAPARICIÓN DE PERSONAS SIMULADA. LOS JUZGADORES TIENEN EL DEBER DE VALORAR TODAS LAS PRUEBAS OFRECIDAS Y PERMITIDAS POR LA LEY, SIEMPRE QUE SEAN CONDUCTENTES PARA EL CONOCIMIENTO DE LA VERDAD SOBRE LOS PUNTOS CUESTIONADOS, A FIN DE DETERMINAR SI QUEDÓ DEMOSTRADA O NO LA FALSEDAD DE LA DESAPARICIÓN CONFORME A LAS REGLAS DE LA LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL RESPECTIVA, SIN DESCONOCER EL VALOR DE LA PRUEBA INDICIARIA COMO UN MEDIO ÚTIL Y RECONOCIDO POR LA LEY PARA DEMOSTRAR LOS HECHOS AFIRMADOS SON NEGADOS EN EL JUICIO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 31, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXISTIR INDICIOS DE", DE LA LEY NÚMERO 236 PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. DESAPARICIÓN DE PERSONAS SIMULADA. LA DETERMINACIÓN DE QUE LA VÍCTIMA SIMULÓ SU DESAPARICIÓN, BASADA SÓLO EN INDICIOS, PODRÍA LLEVAR A DECLARARLA COMO UN SIMULADOR EN LA VÍA CIVIL Y, PARALELAMENTE, A ENFRENTAR UNA RESPONSABILIDAD PENAL, CON LO CUAL EXISTE LA POSIBILIDAD DE QUE OTRA REVICTIMIZACIÓN, ADEMÁS DE LA CIVIL, SE HAGA PRESENTE EN SU PERJUICIO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 31, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXISTIR INDICIOS DE", DE LA LEY NÚMERO 236 PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).



V. LEY GENERAL DE VÍCTIMAS. PRINCIPIOS RECTORES QUE IMPONE A LAS AUTORIDADES PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS.

VI. DESAPARICIÓN DE PERSONAS SIMULADA. LA NORMA QUE PREVÉ QUE SI UNA PERSONA DESAPARECIDA DE LA CUAL SE EMITIÓ UNA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA ES LOCALIZADA CON VIDA, O SE PRUEBA QUE SIGUE CON VIDA, RECOBRARÁ SUS BIENES, PERO NO PODRÁ RECLAMAR LOS FRUTOS O RENTAS DE ÉSTOS EN CASO DE EXISTIR INDICIOS DE QUE ELLA MISMA HIZO CREER SU DESAPARICIÓN DELIBERADA PARA EVADIR RESPONSABILIDADES, RESULTA INCOMPATIBLE CON LOS PRINCIPIOS DE BUENA FE Y NO CRIMINALIZACIÓN, ADEMÁS DE INCUMPLIR LA OBLIGACIÓN DE TOMAR EN CONSIDERACIÓN LA ESPECIAL SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD DE LAS VÍCTIMAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 31, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXISTIR INDICIOS DE", DE LA LEY NÚMERO 236 PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VII. DESAPARICIÓN DE PERSONAS SIMULADA. EL ESTABLECIMIENTO DE UN ESTÁNDAR DE PRUEBA TAN BAJO COMO LA MERA EXISTENCIA DE INDICIOS PARA PRESUMIR LA MALA FE DE LA PERSONA DESAPARECIDA Y SU RESPONSABILIDAD EN TAL DESAPARICIÓN, ASÍ COMO IMPONERLE LA CARGA DE LA PRUEBA PARA EVITAR LA PRIVACIÓN DE SUS DERECHOS, ES CONTRARIO A LAS GARANTÍAS DE PROTECCIÓN CON LAS QUE CUENTA EN SU CARÁCTER DE VÍCTIMA Y A LA OBLIGACIÓN DE PROMOVER, RESPETAR, PROTEGER Y GARANTIZAR SUS DERECHOS HUMANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 31, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXISTIR INDICIOS DE", DE LA LEY NÚMERO 236 PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VIII. DESAPARICIÓN DE PERSONAS SIMULADA. EL ARTÍCULO 31, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EXISTIR INDICIOS DE", DE LEY NÚMERO 236 PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, ES VIOLATORIO DE LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA, SEGURIDAD JURÍDICA,



DEBIDO PROCESO Y LEGALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 31, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXISTIR INDICIOS DE", DE LA LEY NÚMERO 236 PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IX. DECLARACIÓN DE AUSENCIA DE PERSONAS DESAPARECIDAS. LA LEY FEDERAL DE DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA PARA PERSONAS DESAPARECIDAS NO PUEDE FUNGIR COMO PARÁMETRO DE CONTROL DE LA REGULARIDAD DE LAS LEYES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN AQUELLA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 31, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXISTIR INDICIOS DE", DE LA LEY NÚMERO 236 PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 31, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXISTIR INDICIOS DE", DE LA LEY NÚMERO 236 PARA LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 44/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 29 DE JUNIO 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 veintinueve de junio de dos mil veinte.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el veintidós de abril de dos mil diecinueve, 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 31 de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el veinte de marzo de dos mil diecinueve en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas al Poder Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado Veracruz de Ignacio de la Llave.

SEGUNDO.—Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas.

- Artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal.
- Artículos 8 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—El texto de la norma cuya invalidez se solicita es el siguiente:

"Artículo 31. Recuperación de bienes en casos de desapariciones simuladas

"Si la persona desaparecida de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición."

CUARTO.—**Concepto de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace valer como concepto de invalidez, el siguiente:

"Único. El artículo 31 de la Ley Numero 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de



Ignacio de la Llave, impide que las personas cuya ausencia ha sido declarada, y que han sido localizadas con vida, o se prueba que siguen con vida, puedan reclamar frutos o rentas de sus bienes, cuando se presuma con base en indicios que fingió su desaparición para evadir sus responsabilidades, lo cual, vulnera los derechos fundamentales de seguridad jurídica y garantías judiciales.

"...

"El artículo 31 de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición Forzada de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave dispone textualmente lo siguiente:

"Artículo 31. Recuperación de bienes en casos de desapariciones simuladas

"Si la persona desaparecida de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición."

"De la literalidad de la norma transcrita se desprende que en primer lugar, la norma posibilita privar de los frutos y rentas de sus bienes a la persona que habiendo sido declarada ausente, sea localizada con vida, por el solo hecho de existir indicios que presuman que dicha persona hizo creer su desaparición, sin que para ello la autoridad esté obligada a acreditar plenamente tal situación y, en segundo lugar, no determina la forma en que serán valorados los indicios relacionados con la desaparición fingida o simulada.

"A juicio de esta Comisión Nacional dicha disposición vulnera los derechos fundamentales de seguridad jurídica y las garantías judiciales, particularmente en relación con el debido proceso y audiencia, aunado a que resulta revictimizante para aquellos casos en los que efectivamente una persona que fue desaparecida de manera forzada, recupera su libertad.



"Como se explica a lo largo de esta sección, la exposición controvertida contiene un vicio de constitucionalidad que versa sobre la imposibilidad de recuperación de los frutos y rentas de los bienes de la persona declarada ausente bajo este procedimiento, cuando sea hallada con vida y existan indicios que presuman que fingió deliberadamente su desaparición para evadir responsabilidades, cuestión que resulta contraria a los artículos 14 y 16 de nuestra Norma Suprema, así como diversos tratados internacionales sobre derechos humanos que forman parte del parámetro de regularidad constitucional.

"Al respecto, es necesario destacar la regulación y los efectos derivados de la declaración especial de ausencia relacionados con las obligaciones y derechos reales pues, como se precisó en el apartado previo, uno de los efectos de la declaración, (sic) la protección del patrimonio de la persona desaparecida.

"En párrafos previos se precisó que la ley en comento prevé algunos supuestos específicos que se relacionan con la situación patrimonial de la persona declarada ausente.

"Verbigracia, el artículo 29 del ordenamiento legal que nos ocupa dispone que transcurrido un año desde que se emite la resolución de declaración especial de ausencia, el representante legal, a petición de los familiares u otra persona legitimada, podrá solicitar al órgano jurisdiccional la venta de los bienes de la persona desaparecida, observando para ello las reglas establecidas en el código de procedimientos civiles de la entidad.

"De conformidad con lo anterior y en aras de realizar un análisis sistemático de la norma, resulta aplicable, en lo conducente, el capítulo III denominado: 'De la enajenación de bienes de menores o discapacitados y transacción acerca de sus derechos', del título decimosexto de la codificación adjetiva civil en cita.

"En términos de dicha reglamentación, la norma exige licencia oficial para la venta de algunos de los bienes que pertenezcan a menores de 18 años y a personas con discapacidad. Para decretar dicha venta, deberán expresarse los motivos de la enajenación y el objeto que debe aplicarse a la suma que se obtenga y que se justifique la absoluta necesidad o la evidente utilidad de la enajenación.



"Es decir del análisis conjunto entre la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición y el Código de Procedimientos Civiles veracruzano, se colige que pasado un año de la fecha en que fue decretada la declaración especial de ausencia, los familiares de la persona desaparecida pueden solicitar la venta de sus bienes, siempre que se justifique la necesidad de esa medida, por ejemplo, tratándose del cumplimiento de obligaciones alimentarias.

"A mayor abundamiento la norma contempla medidas en casos de personas desaparecidas ejidatarias, comuneras o posesionarias, en cuyos casos, el órgano jurisdiccional deberá tomarlo en cuenta en su resolución, a fin de que los derechos ejidales o comuneros sean ejercidos en términos de la Ley Agraria por sus familiares.

"Como se puede apreciar, de la lectura armónica de ambos ordenamientos locales se desprende que la declaración especial de ausencia que (sic) tiene por objeto reconocer, proteger y garantizar la continuidad de la personalidad jurídica de los derechos de la persona desaparecida.

"Sin embargo, el artículo 31 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave posibilita que se prive de los frutos de sus bienes a la persona que habiendo sido declarada ausente, sea localizada con vida, en caso de existir indicios que presuman su desaparición fingida, sin que para ello exista la obligación de acreditar plenamente tal situación ante la autoridad jurisdiccional.

"Es decir, el artículo impugnado dispone que cuando existan indicios de que una persona respecto de quien se emitió una declaración especial de ausencia, haya fingido su desaparición y ésta aparezca, podrá recuperar sus bienes en el estado que se encuentren, pero no tendrá derecho de exigir los frutos y las rentas accesorias a esos bienes de manera injustificada.

"A juicio de esta Comisión Nacional, el dispositivo normativo en comento resulta incompatible con el andamiaje constitucional en virtud de que, a pesar de que el procedimiento de declaración de ausencia se lleva a cabo ante una autoridad jurisdiccional, la norma permite que, sin los medios probatorios necesarios, se acredite que una persona ha fingido o no su desaparición y mediante



algunos indicios, se acredite que efectivamente una persona ha fingido su desaparición y, por tanto, se le niegue su derecho a reclamar los frutos y las rentas de sus bienes.

"Para sustentar lo anterior debe tenerse presente que tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, disponen que las formalidades esenciales de cualquier procedimiento exigen que toda persona tenga derecho a ser oída públicamente, 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.

En esa línea el Pleno de la Suprema Corte de Justicia la Nación determinó en reiteradas jurisprudencias que las formalidades del procedimiento, las cuales han sido comprendidas dentro del debido proceso garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo y que de manera genérica se traducen en los siguientes requisitos:

"1. La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias.

"2. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa.

"3. La oportunidad de alegar.

"4. El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

"Al respecto, debemos recordar que el debido proceso se erige como un derecho humano de naturaleza procesal cuyo alcance es amplio y deriva a su vez del acceso a la tutela jurisdiccional, la cual, tal como lo ha interpretado la Primera Sala de este Alto Tribunal, comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran:

"1) Una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción;



"2) La judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y,

"3) Posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél.

"En el caso concreto, se destaca la etapa integrada por formalidades esenciales que en su conjunto incorporan la garantía de audiencia, la cual tiene como finalidad la protección de las personas frente a las arbitrariedades de la autoridad, cuyo reconocimiento deriva del artículo 14 de nuestra Norma Suprema.

"Así, las formalidades esenciales del procedimiento integran el núcleo duro de este derecho humano, en virtud de que, a través de las mismas se permite que las personas estén en posibilidad de defenderse antes de que las autoridades afecten su esfera jurídica de forma definitiva.

"Es decir, el derecho al debido proceso se erige como la prerrogativa de toda persona a ejercer su defensa y ser oída con las debidas oportunidades, dentro de un plazo razonable, por la autoridad competente, de manera previa a la restricción o reconocimiento de obligaciones y derechos.

"En este sentido, para que se respete el derecho aludido, es menester garantizar que la persona cuenta (sic) con herramientas legales adecuadas y oportunas de manera previa al acto privativo.

"A mayor abundamiento, la referida Sala ha definido a la garantía de tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

"No debemos dejar de observar que el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las garantías judiciales son para toda persona que se encuentra frente a alguna autoridad en la sustancia-



ción 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, lo que de conformidad con la lectura armónica y sistemática de la norma que se impugna no se encuentra garantizado en la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz, sino que incluso permite su vulneración.

"Adicionalmente, conviene precisar que este organismo constitucional está convencido de que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado constitucional democrático de derecho, por lo que la inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado Mexicano.

"Además, no escapa a la luz de esta Comisión Nacional que este Alto Tribunal ha hecho patente que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice y, por otro lado, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado conforme a las disposiciones constitucionales y legales, de manera que la posible afectación a la espera jurídica de aquel no resulte caprichosa o arbitraria.

"De forma esquemática, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se pueden plantear en los siguientes términos, de manera que se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

"a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resulten acorde a la Norma Fundamental.

"b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.



"c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento que respalde su actuación.

"Asimismo, este organismo autónomo estima que tal como está redactada la norma, propicia la revictimización de las personas que siendo víctimas de desaparición forzada sobrevivieron a ese contexto, pues hace factible la privación de los accesorios y productos de los bienes de la persona declarada ausente mediante el procedimiento especial, bajo suposiciones basadas en indicios y no basados en prueba plena respecto a una presunta simulación de la desaparición.

"En esa línea, el Congreso del Estado de Veracruz perdió de vista que las autoridades se encuentran obligadas a presumir la buena fe de las víctimas y en virtud de este principio, los servidores públicos que intervengan con motivo del ejercicio de derechos de las víctimas no deberán criminalizarlas o responsabilizarlas por su situación de víctima y deberán brindarles los servicios de ayuda, atención y asistencia desde el momento en que lo requieran, así como respetar y permitir el ejercicio efectivo de sus derechos.

"En ese sentido, el precepto combatido permite que se prescinda de acreditar plenamente ante la autoridad competente que la desaparición fue fingida, al únicamente presumir a través de indicios que así ocurrió. Además, en todo caso, dicha presunción debería ser *iuris tantum*, es decir, admitir pruebas en contrario, pues a pesar de no ser una obligación de la víctima probar que su desaparición fue involuntaria, en caso de que, seguido un procedimiento en el que se observen las formalidades esenciales, la persona desaparecida tenga los elementos herramientas mínimas indispensables para su adecuada defensa.

"Además, debe tomarse en consideración que en términos de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, la solicitud de declaración especial de ausencia debe realizarse ante la autoridad jurisdiccional en materia civil que corresponda según la competencia y el artículo impugnado no precisa si será dicho órgano jurisdiccional quien determine que existen indicios suficientes para acreditar la posible desaparición fingida o será, en cambio, ante la Fiscalía Especializada, derivado de su investigación o bien el juzgador penal que conozca del asunto.



"En ese orden de ideas, la presunción de una desaparición fingida, en términos del artículo impugnado, tiene como implicaciones, por un lado, negar el fruto y rentas de los bienes de una persona, sin tener la certeza de que efectivamente fingió su desaparición para evadir responsabilidades y, por otro, al no tener dicha certeza, implica que la persona pudo efectivamente haber sido desaparecida, pero que con base en una simple presunción le son negados los derechos accesorios respecto de sus bienes.

"Finalmente, esta institución nacional estima que el precepto controvertido contiene una consecuencia jurídica específica dentro del campo del derecho civil que funciona como sanción, entendida en sentido amplio, que atiende al hecho de que una persona pretenda hacer fraude a la ley, consiguiendo la declaración de ausencia mediante procedimiento especial con motivo de evadir el cumplimiento de diversas responsabilidades, situación que en tales términos resulta justificada constitucionalmente.

"Sin embargo, en atención a la integridad del parámetro de regularidad constitucional reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para no trasgredir otros derechos de corte procesal, como las garantías judiciales, los hechos concernientes a la simulación de la desaparición para incumplir con obligaciones deben ser probados de manera fehaciente y no con base en indicios.

"Así, el legislador local debió haber configurado la norma de manera tal que se diera oportunidad plena de defensa a la persona a quien se le atribuye la desaparición fingida con los motivos ilícitos indicados, pues la norma es deficiente respecto de la valoración de los medios indiciarios, y sobre la autoridad que los calificará en detrimento de los accesorios del patrimonio del presunto simulador de la desaparición forzada.

"Por las anteriores consideraciones, este organismo constitucional estima que el artículo 31, de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición Forzada de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es inconstitucional y ese Alto Tribunal debe declarar su invalidez, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas, así como las garantías judiciales, sin que dicho proceso resulte revictimizante."



QUINTO.—**Admisión.** Mediante proveído de presidencia de veintitrés de abril de 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. El veinticuatro 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 Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a efecto de que manifestara lo que a su representación corresponda (fojas 34-37 del expediente).

SEXTO.—**Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.** Amadeo Condado Espinoza, en su carácter de delegado de la Mesa Directiva de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, rindió el informe correspondiente (fojas 120 a 216 del expediente) en el que, en esencia, adujo lo siguiente:

"La expedición de la ley reclamada se efectuó al tenor del mandato que hiciere el transitorio Noveno de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

"A nivel Federal ya se cuenta con un cuerpo normativo en esta materia, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado veintidós de junio de dos mil dieciocho, bajo el título Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas. Y que la expedición de la ley hoy impugnada se realizó en total armonía de la misma.

"Por su parte la Ley 236 en su artículo 2o. determina que dicha ley se interpretará favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de la Persona Desaparecida y sus Familiares, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que el Estado Mexicano sea Parte, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la



Llave, y la legislación general y local en materia de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares, precisando que a falta de disposición expresa en esta ley, se aplicará, de manera supletoria, la legislación en materia civil y procesal civil aplicable.

"El párrafo primero del artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz, establece que los Jueces de primera instancia de lo familiar conocerán de las cuestiones inherentes a la familia, así como de la declaración especial de ausencia por desaparición prevista en la ley de la materia.

"Conforme a los artículos 638 del Código Civil, 708 del Código Civil Federal y 30 de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas, es regla general que la persona declarada ausente que apareciere, fuere localizada con vida o se probara su existencia esté en todo derecho de recobrar sus bienes en el estado que se hallen, mas no reclamar frutos ni rentas de éstos.

"Bajo esta óptica, el promovente está realizando una interpretación errónea del supuesto concreto del artículo controvertido, pues el mismo artículo, está señalando dentro de la porción normativa '... en caso de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes ...' que no obstante que la persona hizo creer su desaparición deliberada, la misma tendrá derecho a recobrar sus bienes, situación que estrictamente establece en la porción que continua:

"... recobrará sus bienes en el estado en que se hallen, y no podrá reclamar de éstos frutos ni rentas ...'

"Es evidente que el artículo 31 de la Ley Numero 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dista de cometer una violación al principio de seguridad jurídica, y a las garantías judiciales del debido proceso, audiencia y presunción de inocencia contrario sensu el supuesto enmarcado por el precepto impugnado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, parte de la premisa de que no obstante la persona declarada ausente apareciera y hubiera



indicios que hizo creer su desaparición deliberada, conservará el derecho de recobrar sus bienes en el estado que se hallen.

"Del propio numeral se desprende en su porción normativa '... sin perjuicio de las acciones legales conducentes ...' (deja claro), que el haber hecho creer su desaparición deliberadamente, para evadir responsabilidades, es considerada una conducta aislada y que no guarda relación con el derecho que tiene la persona a recobrar sus bienes.

"En este sentido, es importante destacar el punto de que es regla general el no poder reclamar frutos ni rentas de éstos, cuando una persona ausente aparece o se prueba su existencia, sin considerar o condicionar si la persona hizo o no creer su desaparición, por lo que el artículo controvertido no priva de ningún derecho, toda vez que nunca fue opción el reclamar los frutos o rentas de estos, es decir, el artículo no se centra en establecer que es condición para la obtención de frutos y rentas el que la persona ausente haya o no hecho creer su desaparición.

"Es decir, incluso aquella persona ausente, que aparece y la cual no hizo creer su desaparición tiene derecho a recobrar sus bienes en el estado que se hallen, pero no puede reclamar sus frutos; por lo tanto, no sería justo ni elocuente que tuviera la posibilidad de reclamar los frutos y rentas aquella persona que hizo creer su desaparición.

"Por tanto es de imperante importancia dejar claro que el vocablo 'indicios' no guarda relación alguna con la posibilidad de no poder recobrar los frutos o rentas de los bienes, pues es regla general según los ordenamientos citados previamente, que el ausente que aparece o se aprueba su ausencia puede recobrar sus bienes en el estado que se hallen, pero no podrá reclamar sus frutos y rentas.

"Al respecto, debe precisarse que la declaración especial de ausencia es el procedimiento voluntario mediante el cual, los familiares de la persona desaparecida solicitan al órgano jurisdiccional en materia civil uno o varios de los efectos que se pretenden con la misma, entre los que se encuentran la continuidad de la personalidad jurídica de la persona desaparecida; garantizar los derechos relacionados con la patria potestad guarda y custodia; protección de su



patrimonio; preservación de los derechos de seguridad social para sus dependientes económicos; preservación de sus derechos laborales, suspensión de actos judiciales y obligaciones de naturaleza, civil, fiscal y mercantil; representación legal; protección de los derechos familiares; entre otros.

"La Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, tiene un espíritu proteccionista, y bajo ninguna premisa priva de ningún derecho, pues como ya se demostró, la misma guarda como objeto único el dar la más amplia protección hacia la persona desaparecida, los familiares o personas legitimadas por la ley, para que una vez que ésta es emitida por el órgano jurisdiccional competente; se esté en condiciones de poder reconocer, proteger y garantizar la continuidad de la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida; brindar certeza jurídica a la representación de los intereses y derechos de la persona desaparecida, así como otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia de los familiares.

"En este contexto, el Juez de lo familiar, como lo establece el artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz es el que está facultado para conocer de los casos inherentes a la declaración especial de ausencia, y como lo indica el citado numeral segundo de la ley de la materia, a falta de disposición expresa en la ley, se aplicará, de manera supletoria, la legislación en materia civil y procesal aplicable.

"De manera singular, reviste importancia la garantía de seguridad jurídica, que se consagra en el último párrafo del artículo 14 constitucional en estudio, pues de ella se desprende la certidumbre del gobernado para que se resuelva toda controversia que se plantee ante las autoridades jurisdiccionales, respetándole en todo momento su garantía de audiencia y debido proceso.

"Contrario a lo que aduce el accionante, respecto de que el artículo no detalla el procedimiento por el cual serán valorados los indicios, mismos que se ha repetido y que nada tienen que ver con el proceso jurisdiccional que el ausente que regresa realizará, para poder recuperar sus bienes. Esta soberanía es insistente en manifestar que el artículo segundo de la ley de la materia, es claro al establecer que se utiliza de manera supletoria a los ordenamientos en materia civil, así también el artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles



para el Estado de Veracruz al señalar que los Jueces de primera instancia en materia familiar son los que conocerán de los asuntos inherentes a la declaración especial de ausencia, por lo tanto, es falso que el artículo impugnado niegue el derecho de audiencia y debido proceso, pues los códigos civil y procesal civil cuentan con procedimientos lo suficientemente establecidos, así como un sistema de valoración de la prueba."

SÉPTIMO.—Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El informe por parte del Poder Ejecutivo del Estado, se tuvo por presentado en forma extemporánea.

OCTAVO.—Cierre de instrucción. Mediante proveído de veintiséis de octubre de dos mil dieciocho se decretó el cierre de la instrucción (foja 184 de autos).

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

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."



La norma reclamada fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el veinte de marzo de dos mil diecinueve. Así, el cómputo para la presentación de la acción inició el veintiuno de marzo y venció **el diecinueve de abril siguiente**.

Si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **el veintidós de abril de dos mil diecinueve** (en tanto que la fecha del vencimiento del plazo fue inhábil para su presentación), 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), 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 31 de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el veinte de marzo de dos mil diecinueve, en la Gaceta Oficial de esa entidad.

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 una disposición, que considera contraria a la Constitución Federal, por ser violatoria del derecho a la seguridad jurídica, debido proceso y a la garantía de audiencia.

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."

Consta a foja 30 del expediente, 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 dos mil catorce al dos mil diecinueve. Así, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación activa en el proceso para ejercitar la acción de inconstitucionalidad de mérito.

CUARTO.—**Inexistencia de causas de improcedencia.** Al no existir causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento por estudiar, sean que se expongan por las partes o se adviertan de oficio por este Alto Tribunal, lo conducente es realizar el análisis de fondo de la presente acción de inconstitucionalidad.

QUINTO.—**Antecedentes legislativos.** El nueve de enero de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Víctimas, cuyo artículo 21 dispone:

(Reformado, D.O.F. 3 de mayo de 2013)

"Artículo 21. El Estado, a través de las autoridades respectivas, tiene la obligación de iniciar, de inmediato y tan pronto como se haga de su conocimiento, todas las diligencias a su alcance para determinar el paradero de las personas desaparecidas. Toda víctima de desaparición tiene derecho a que las autoridades desplieguen las acciones pertinentes para su protección con el objetivo de preservar, al máximo posible, su vida y su integridad física y psicológica.

"Esto incluye la instrumentación de protocolos de búsqueda conforme a la legislación aplicable y los tratados internacionales de los que México sea Parte.

"Esta obligación, incluye la realización de las exhumaciones de cementerios, fosas clandestinas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cuerpos u osamentas de las víctimas. Las exhumaciones deberán realizarse con la debida diligencia y competencia y conforme a las normas y protocolos internacionales sobre la materia, buscando garantizar siempre la correcta ubicación, recuperación y posterior identificación de los cuerpos u osamentas bajo estándares científicos reconocidos internacionalmente.



"Los familiares de las víctimas tienen el derecho a estar presentes en las exhumaciones, por sí y/o a través de sus asesores jurídicos; a ser informadas sobre los protocolos y procedimientos que serán aplicados; y a designar peritos independientes, acreditados ante organismo nacional o internacional de protección a los derechos humanos, que contribuyan al mejor desarrollo de las mismas.

(Adicionado, D.O.F. 3 de enero de 2017)

"La Comisión Ejecutiva, así como las Comisiones de Víctimas de las Entidades Federativas, podrán cubrir los costos de los exámenes a que se refiere el párrafo anterior, con cargo al fondo o al fondo estatal, según corresponda. Sólo se podrán contratar servicios de expertos independientes o peritos internacionales, cuando no se cuente con personal nacional capacitado en la materia.

(Reformado, D.O.F. 3 de enero de 2017)

"Una vez plenamente identificados y realizadas las pruebas técnicas y científicas a las que está obligado el Estado y que han sido referidas en esta ley, en el Código Nacional de Procedimientos Penales y la legislación aplicable, la entrega de los cuerpos u osamentas de las víctimas a sus familiares, deberá hacerse respetando plenamente su dignidad y sus tradiciones religiosas y culturales. Las autoridades competentes, a solicitud de los familiares, generarán los mecanismos necesarios para repatriar los restos de las víctimas ya identificados, de conformidad con lo que establezca el reglamento de esta ley.

"En caso necesario, a efecto de garantizar las investigaciones, la autoridad deberá notificar a los familiares la obligación de no cremar los restos, hasta en tanto haya una sentencia ejecutoriada. Las autoridades ministeriales tampoco podrán autorizar ni procesar ninguna solicitud de gobierno extranjero para la cremación de cadáveres, identificados o sin identificar, hasta en tanto no haya sentencia ejecutoriada.

(Reformado, D.O.F. 3 de enero de 2017)

"Con independencia de los derechos previstos en esta ley, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición de personas y el procedimiento para conocer y resolver de las acciones judiciales de declaración especial de ausencia por desaparición se sujetarán a lo que dispongan las



leyes en la materia, a fin de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares del ausente para salvaguardar los intereses esenciales del núcleo familiar."

En el dictamen de la Cámara de Diputados (dieciséis de abril de dos mil trece) en virtud del cual se justificó la reforma del anterior párrafo, se expuso lo siguiente:

"Es importante resaltar que la temporalidad introducida, relacionada con las medidas de ayuda que permitan garantizar a la víctima a superar las condiciones de necesidad inmediata, responde a la necesidad de que el Estado logre coadyuvar a la reintegración de las víctimas a una vida normal y cotidiana, objetivo fundamental de la existencia de esta ley, es su valor intrínseco más importante.

"Asimismo, la inclusión derechos (sic) de las víctimas directas, indirectas y potenciales con la consiguiente obligación del Estado para que a través de los tres órdenes de gobierno se garantice y salvaguarde sus derechos, hace aún más fuerte y viable la aplicación de la ley.

"Ante ello, consideran procedente el reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas por desaparición de personas y el procedimiento para conocer y resolver de las acciones judiciales de declaración especial de ausencia por desaparición, garantizando con ello los derechos de aquéllas, su protección y la de sus dependientes."

El **diez de julio de dos mil quince**, se reformó la fracción XXI, inciso a), del artículo 73, de la Constitución Federal, la cual prevé:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 1944)

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 2013)

"XXI. Para expedir:



(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de julio de 2015)

"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.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios."

En la exposición de motivos, de la reforma hecha a la disposición transcrita, el Constituyente expresó, entre otras cuestiones, que la finalidad de la propuesta legislativa consistió en sentar la base legal para expedir una ley general que estableciera el tipo penal y las sanciones, así como las bases de coordinación entre la Federación, Estados y Municipios, *para prevenir, proteger, sancionar y erradicar el delito de desaparición forzada de personas.*

Los artículos transitorios de esta reforma constitucional son los siguientes:

(D.O.F. 10 de julio de 2015)

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan en virtud del presente decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

"La legislación a que se refiere el presente transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

"Tercero. La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes genera-



les que expida el Congreso de la Unión referidas en el transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas."

En cumplimiento al mandato establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, el **diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete**, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas,² en cuyo capítulo tercero del título cuarto, denominado "**De los derechos de las víctimas**" se estableció lo siguiente:

Capítulo tercero

De la declaración especial de ausencia

"Artículo 142. Los familiares, otras personas legitimadas por la ley y el Ministerio Público podrán solicitar a la autoridad jurisdiccional en materia civil que corresponda según la competencia, que emita la declaración especial de ausencia en términos de lo dispuesto en esta ley y las leyes aplicables.

"El procedimiento de declaración especial de ausencia será estrictamente voluntario. Las autoridades en contacto con los familiares deberán informar del procedimiento y efectos de la declaración a éstos."

"Artículo 143. Para determinar la competencia de la autoridad jurisdiccional que conozca de la declaración especial de ausencia se estará a cualquiera de los siguientes criterios:

² Esta ley general dispone en su artículo inicial: "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."



- "I. El último domicilio de la persona desaparecida;
- "II. El domicilio de la persona quien promueva la acción;
- "III. El lugar en donde se presume que ocurrió la desaparición, o
- "IV. El lugar en donde se esté llevando a cabo la investigación."

"Artículo 144. Las leyes de la Federación y de las entidades federativas deben establecer el procedimiento a que se refiere este capítulo, sin que el plazo para resolver sobre la declaración especial de ausencia exceda de seis meses a partir de iniciado el procedimiento.

"Los procedimientos deberán contemplar aquellos casos en los cuales se haya declarado la presunción de ausencia o de muerte de una persona desaparecida, para permitirle acceder a la declaratoria especial de ausencia y corregir el estatus legal de la persona desaparecida.

"El procedimiento de declaración especial de ausencia podrá solicitarse a partir de los tres meses de que se haya hecho la denuncia o reporte de desaparición, o la presentación de queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o ante un organismo público de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

"El procedimiento para emitir la declaración especial de ausencia se registrará bajo los principios de inmediatez, celeridad y gratuidad. Los gastos derivados de este procedimiento, incluyendo publicación de edictos, no causarán contribución alguna en el caso de publicación en medios oficiales. La Comisión Ejecutiva, o la Comisión de Víctimas que corresponda, podrá otorgar las medidas de asistencia necesarias a los familiares durante el procedimiento, incluido el gasto que se genere con motivo del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Víctimas y demás normativa aplicable.

"Los procedimientos a que se refiere este capítulo deben contemplar la posibilidad de emitir medidas provisionales durante el procedimiento y deberán omitir requisitos que resulten onerosos para la emisión de las declaratorias. Los



familiares podrán en cualquier momento antes de emitida la declaratoria desistirse de continuar con el procedimiento."

"Artículo 145. La declaración especial de ausencia tiene como finalidad:

"I. Reconocer y proteger la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida, y

"II. Otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los familiares de la persona desaparecida."

"Artículo 146. La declaración especial de ausencia tendrá, como mínimo, los siguientes efectos:

"I. Garantizar la conservación de la patria potestad de la persona desaparecida y la protección de los derechos y bienes de las y los hijos menores de 18 años de edad a través de quien pueda ejercer la patria potestad o, en su caso, a través de la designación de un tutor, atendiendo al principio del interés superior de la niñez;

"II. Fijar los derechos de guarda y custodia de las personas menores de 18 años de edad en los términos de la legislación civil aplicable;

"III. Proteger el patrimonio de la persona desaparecida, incluyendo los bienes adquiridos a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes, así como de los bienes sujetos a hipoteca;

"IV. Fijar la forma y plazos para que los familiares u otras personas legitimadas por la ley, pueden (sic) acceder, previo control judicial, al patrimonio de la persona desaparecida;

"V. Permitir que los beneficiarios de un régimen de seguridad social derivado de una relación de trabajo de la persona desaparecida, continúen gozando de todos los beneficios aplicables a este régimen;

"VI. Suspender de forma provisional los actos judiciales, mercantiles, civiles o administrativos en contra de los derechos o bienes de la persona desaparecida;



"VII. Declarar la inexigibilidad temporal de deberes o responsabilidades que la persona desaparecida tenía a su cargo;

"VIII. Proveer sobre la representación legal de la persona ausente cuando corresponda; y,

"IX. Establecer las reglas aplicables en caso de que la persona sea localizada con vida para el restablecimiento de sus derechos y cumplimiento de obligaciones."

"Artículo 147. La declaración especial de ausencia sólo tiene efectos de carácter civil, por lo que no produce efectos de prescripción penal ni constituye prueba plena en otros procesos judiciales."

"Artículo 148. La Comisión Nacional de Búsqueda debe continuar con la búsqueda, de conformidad con esta ley, así como de las Fiscalías Especializadas de continuar con la investigación y persecución de los delitos previstos en esta ley, aun cuando alguno de los familiares o persona legitimada haya solicitado la declaración especial de ausencia."

"Artículo 149. Si la persona desaparecida declarada ausente es localizada con vida, ésta puede solicitar, ante el órgano jurisdiccional que declaró la ausencia, la recuperación de sus bienes.

"Si la persona declarada ausente es encontrada sin vida, sus familiares pueden solicitar al Juez civil competente iniciar los procedimientos que conforme a la legislación civil aplicable correspondan."

Como complemento de lo anterior, el artículo noveno transitorio de esta ley general estableció lo siguiente:

"Noveno. El Congreso de la Unión deberá legislar en materia de declaración especial de ausencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente decreto.

"Las entidades federativas deberán emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia dentro de los



ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente decreto.

"En aquellas entidades federativas en las que no se haya llevado a cabo la armonización prevista en el capítulo tercero del título cuarto de esta ley, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, resultarán aplicables las disposiciones del referido capítulo no obstante lo previsto en la legislación local aplicable."

Finalmente, para dicha comisión, la sanción de naturaleza civil, consistente en la pérdida de los frutos y rentas, es violatoria de las reglas esenciales del debido proceso porque bastan meros "**indicios**" de que la persona declarada judicialmente ausente hizo creer su desaparición deliberada con el objeto de sustraerse de sus obligaciones, para que sufra las siguientes consecuencias: **1)** se le considere como simuladora de su desaparición; **2)** se actualice una consecuencia desfavorable respecto de sus bienes, como es la imposibilidad de recuperar los rendimientos (frutos y rentas) de su patrimonio; y, **3)** se abra la posibilidad de que se emprendan en su contra otras acciones legales (por ejemplo, la acusación de insolvencia fraudulenta en perjuicio de acreedores).

SEXTO.—Invalidez del artículo 31 de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el artículo impugnado viola los derechos fundamentales de *seguridad jurídica, debido proceso y de audiencia* previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que dicho precepto autoriza que, sin comprobarse que una persona ha fingido su desaparición para evadir sus responsabilidades, se le prive de reclamar los frutos y rentas de sus bienes, no obstante que si fue víctima de desaparición presumiblemente por la comisión de un delito, no bastan meros "**indicios**" para tener por acreditada tal simulación, sino que debe autorizarse al juzgador para que de acuerdo con la valoración de todo el caudal probatorio ofrecido por las partes, determine si quedó o no demostrada esa circunstancia para que pueda aplicársele esa sanción civil.

En ese sentido, sostiene que la norma priva a la persona que fue declarada ausente de la posibilidad de rendir las pruebas conducentes para acreditar



que no existió la simulación de la desaparición y, en consecuencia, obtener la devolución de los frutos y las rentas de sus bienes. Aunado a que la norma no establece la forma en que serán valorados los indicios relacionados con la desaparición fingida.

Agrega sobre este aspecto que el precepto combatido permite que se prescinda de acreditar ante la autoridad competente que la desaparición fue fingida, al únicamente presumir a través de indicios que así ocurrió. Además, en todo caso, dicha presunción debería ser *iuris tantum*, es decir, admitir prueba en contrario, pues a pesar de no ser una obligación de la víctima probar que su desaparición fue involuntaria, en caso de que, seguido un procedimiento en el que se observen las formalidades esenciales, la persona desaparecida tenga los elementos o herramientas mínimas e indispensables para su adecuada defensa.

Afirma que la norma tiene un efecto revictimizante invirtiendo el principio de buena fe al que tanto las autoridades como los servidores públicos que trabajan con víctimas del delito y violaciones a los derechos humanos, se encuentran obligados a respetar, en términos de la ley general de la materia.

Es **fundado** el concepto de invalidez.

Para efecto de demostrar lo anterior, se estima necesario reseñar, en forma previa, diversos aspectos de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz, que aquí se estudia:

- Su objeto, entre otros, consiste en establecer un **procedimiento local** para la emisión de la declaración especial de ausencia, así como señalar sus efectos hacia la persona desaparecida, los familiares o personas legitimadas por ley, una vez que ésta es emitida por el órgano jurisdiccional competente (artículo 1o.).³

³ "Artículo 1. Objeto de la ley

"La presente ley es de orden público, interés social y tiene por objeto:



- La declaración especial de ausencia por desaparición a que se refiere la ley, debe entenderse como la que está dirigida a personas cuyo paradero se desconoce y se presume, por cualquier indicio, que su ausencia se encuentra *relacionada* con la **comisión de un delito** (3o., fracción VII).⁴

- A falta de disposición expresa de la ley, se aplicará de **manera supletoria** la legislación en materia civil y procesal civil aplicable (artículo 2o.).⁵

- Por órgano jurisdiccional debe entenderse que es el juzgado competente en términos de lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz (fracción XII del artículo 3o.).⁶

- Por su parte, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, en el primer párrafo de su artículo 117, dispone que son los **Jueces**

"I. Establecer el procedimiento local para la emisión de la declaración especial de ausencia, así como señalar sus efectos hacia la persona desaparecida, los familiares o personas legitimadas por ley, una vez que ésta es emitida por el órgano jurisdiccional competente;

"II. Reconocer, proteger y garantizar la continuidad de la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida;

"III. Brindar certeza jurídica a la representación de los intereses y derechos de la persona desaparecida; y,

"IV. Otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los familiares."

⁴ Artículo 3. Definiciones

"Para efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"VII. Declaración especial de ausencia: A la declaración especial de ausencia por desaparición, para personas cuyo paradero se desconoce y se presume, por cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito."

⁵ Artículo 2. Interpretación y supletoriedad de la ley.

"La presente ley se interpretará favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de la persona desaparecida y sus familiares, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que el Estado Mexicano sea Parte, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y la legislación general y local en materia de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares. A falta de disposición expresa en esta ley, se aplicará, de manera supletoria, la legislación en materia civil y procesal civil aplicable."

⁶ Artículo 3. Definiciones

"Para efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"XII. Órgano jurisdiccional: Al juzgado competente en términos de lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz."



de primera instancia de lo familiar, quienes conocerán de las cuestiones inherentes a la familia, así como de la declaración especial de ausencia por la desaparición prevista en la Ley Número 236, en los siguientes términos:

"Artículo 117

(Reformado primer párrafo, G.O. 20 de marzo de 2019)

"Los Jueces de primera instancia de lo familiar conocerán de las cuestiones inherentes a la familia, así como de la declaración especial de ausencia por desaparición prevista en la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz.

(Reformado, G.O. 8 de agosto de 2019)

"Del procedimiento de conciliación previsto en la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, conocerán los Jueces de primera instancia de lo familiar.

(Adicionado, G.O. 8 de agosto de 2019)

"Queda prohibida la mediación, conciliación y, en general, todas las formas de solución extrajudiciales en casos de violencia familiar cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora."

Ahora bien, el problema central que plantea la Comisión Accionante estriba en determinar si es o no válido el estándar de prueba previsto en el artículo 31 reclamado, pues de su redacción se advierte que al utilizar la frase "... **de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades** ...", ello supone que al momento de llevarse ante los tribunales una controversia judicial sobre la titularidad de los frutos y rentas de los bienes de una persona que había sido declarada judicialmente como ausente, la facultad de los juzgadores para valorar las pruebas vertidas en este conflicto de naturaleza civil queda circunscrita a verificar si existen "**indicios**" de ese proceder, para condenar, en su caso, a la pérdida de dichos rendimientos patrimoniales.

Lo anterior resulta fundado porque, tal como lo plantea la Comisión Accionante, gracias a la expresión "... **de existir indicios** ..." se anula la obligación de



la autoridad judicial de fundar y motivar su sentencia en la valoración de otro tipo de pruebas conforme a las reglas del procedimiento civil, ya que dicha expresión otorga preponderancia a la prueba indiciaria sin considerar que la codificación de esa materia ofrece al juzgador una diversidad de reglas para que los tribunales adquieran convicción respecto de los hechos afirmados o negados en el litigio.

Por tanto, como en el caso concreto de lo que se trata es de proteger los derechos de la víctima de un delito, este Tribunal Pleno considera que no es suficiente la prueba indiciaria para tener por acreditada, en la vía civil, la posible simulación de una desaparición, pues si pesó sobre el ausente la privación de su libertad contra su voluntad por un largo periodo, o se le impuso por la violencia física o moral la imposibilidad de volver a su domicilio, es evidente que le resultaría sumamente complicado demostrar que su ausencia no obedeció a un propósito deliberado de incumplir con sus obligaciones, pues además de que se trataría de probar actos negativos, esto es, que no fue sometido por sus captores, es obvio que precisamente por lo forzado de su situación, le sería imposible recabar datos o elementos de prueba que acreditaran que no dio su consentimiento para desaparecer.

En efecto, el párrafo primero del artículo 21 de la Ley General de Víctimas dispone que: "Toda víctima de desaparición tiene derecho a que las autoridades desplieguen las acciones pertinentes para su protección con el objetivo de preservar, al máximo posible, su vida y su integridad física y psicológica."; y el último párrafo del mismo precepto dispone que: "Con independencia de los derechos previstos en esta ley, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición de personas y el procedimiento para conocer y resolver de las acciones judiciales de declaración especial de ausencia por desaparición se sujetarán a lo que dispongan las leyes en la materia, a fin de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares del ausente para salvaguardar los intereses esenciales del núcleo familiar."; lo cual significa, por un lado, que esa protección de la que goza la víctima de desaparición por la presunta comisión de un delito, se vería debilitada si bastaran meros "**indicios**" para desvirtuar dicha desaparición; y por otro lado, que el reconocimiento de la personalidad jurídica de esas personas en situación vulnerable, tampoco pudiera hacerse plenamente efectiva al retornar



a su hogar, por la simple imputación de "**indicios**" que hagan pensar que se alejó de su familia y de sus actividades laborales voluntariamente, a pesar de que ya se desahogó todo un procedimiento judicial en el que se le declaró formalmente ausente.

En este sentido, no debe olvidarse que el artículo 31 reclamado parte del supuesto de que se dirige a regular el caso de las personas respecto de las cuales ya se emitió una "**Declaración especial de ausencia**", es decir, de individuos que judicialmente ya fueron declarados ausentes porque su paradero se desconoce, y además, se presume que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito, previa sustanciación de todo un procedimiento en el que inclusive se publican edictos para llamar a las personas que pudieran tener un derecho que deducir en el trámite de declaración especial de ausencia, en términos del artículo 19 de la propia ley a la que pertenece el artículo 31 reclamado, en los siguientes términos:

"Artículo 19. Plazo para resolver, en definitiva, sobre la declaración especial de ausencia

"Transcurridos quince días hábiles desde la fecha de la última publicación de los edictos, y si no hubiere noticias u oposición de alguna persona interesada, el órgano jurisdiccional resolverá, en forma definitiva, sobre la declaración especial de ausencia.

"Si hubiere noticias u oposición de alguna persona interesada, el órgano jurisdiccional no podrá resolver sobre la declaración especial de ausencia sin escuchar a la persona y hacerse llegar de la información o de las pruebas que crea oportunas para tal efecto, acorde a los términos previstos en este procedimiento. La emisión de dicha resolución no podrá exceder de los seis meses contados a partir de la admisión de la solicitud de declaración especial de ausencia."

Aunado a lo anterior, la declaración de que la víctima simuló su desaparición con base en indicios, no lo priva solamente de la posibilidad de reclamar los frutos y las rentas de sus bienes, sino que también habilita la apertura de otro tipo de procedimientos, por ejemplo, los de naturaleza penal a los que



podiera tener que enfrentarse, pasando de ser una víctima protegida por la ley, a imputada por un delito, sin tomar en cuenta que para derrotar la declaración especial de ausencia que generó el derecho a su favor de gozar de personalidad jurídica durante su ausencia, los tribunales civiles que conozcan del asunto tienen el deber de valorar todas las pruebas ofrecidas y permitidas por la ley, siempre que sean conducentes para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados, a fin de que determinen si quedó o no demostrada la falsedad de la desaparición conforme las reglas de la codificación procesal civil respectiva.

En otras palabras, no es indebido que en el procedimiento civil se acuda a los indicios como medios de prueba de los que pueda valerse el juzgador para conocer la verdad, sino que lo que resulta contrario al debido proceso es que la prueba indicaría baste –invariablemente y en todos los casos– para sustentar que una persona simuló su desaparición.

Por ello, sin desconocer el valor de la prueba indiciaria como un medio útil y reconocido por la ley para demostrar los hechos afirmados o negados en el juicio, en el caso concreto el legislador colocó esa prueba como un factor que, aisladamente considerado resulta suficiente y determinante, bajo cualquier circunstancia, para tener por probado el ocultamiento voluntario de un individuo, lo cual reduce las amplias facultades del juzgador para apreciar los hechos conforme todas las demás pruebas aportadas al expediente respectivo.

En este sentido, también debe tenerse en cuenta que entre los efectos de la declaración especial de ausencia se encuentran la inexigibilidad temporal de obligaciones o responsabilidades que la persona desaparecida tenía a su cargo (artículo 22, fracción VIII); la suspensión provisional de actos judiciales, mercantiles, civiles o administrativos, promovidos en su contra (fracción VII, del mismo artículo); así como el diferimiento de las obligaciones de carácter mercantil y fiscal hasta en tanto sea localizada con o sin vida (artículo 28, todos de la misma ley reclamada), entre muchas otros efectos de naturaleza análoga.

Consecuentemente, de prosperar la decisión en el sentido de que sí hubo una simulación apoyada en la sola existencia de "**indicios**" –debido a la acotación al arbitrio judicial para llevar a cabo una valoración integral de las demás



pruebas rendidas en el juicio civil respectivo— paralelamente también podría sujetársele al declarado la vía civil como un simulador, tener que enfrentar, a la par, una responsabilidad penal, ya que la norma reclamada prevé que la desaparición falsa será declarada "... **sin perjuicio de las acciones legales conducentes** ..."; con lo cual existe la posibilidad de que otra revictimización, además de la civil, se haga presente en su perjuicio, pero ahora por la vía penal.

Tal es el caso del delito de insolvencia fraudulenta en perjuicio de acreedores, previsto en el artículo 219 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual tipifica y sanciona a quienes mediante maquinaciones fraudulentas evadan el cumplimiento de sus obligaciones pecuniarias, en los siguientes términos:

"Artículo 219. A quien, artificiosamente, se coloque en estado de insolvencia, con el objeto de eludir las obligaciones que tenga frente a sus acreedores, se le impondrán las sanciones previstas para el delito de fraude, conforme al valor de las obligaciones incumplidas."

Por otra parte, en el escrito de demanda la Comisión Accionante también argumentó el efecto revictimizante de la norma reclamada, el cual también resulta **fundado** respecto de la porción normativa "... **existir indicios de** ...", pues uno de los principios en materia de personas desaparecidas que recoge la legislación general de la materia⁷ es, precisamente, el de no agravar su condición, obstaculizando o impidiendo el ejercicio de sus derechos o exponiéndose a sufrir un nuevo daño, postulado que además aplica para todas las

⁷ El artículo 5, fracción IX, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, dispone lo siguiente:

"Artículo 5. Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta ley son diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes:

"...

"IX. No revictimización: la obligación de aplicar las medidas necesarias y justificadas de conformidad con los principios en materia de derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados, para evitar que la persona desaparecida o no localizada y las víctimas a que se refiere esta ley, sean revictimizadas o criminalizadas en cualquier forma, agravando su condición, obstaculizando o impidiendo el ejercicio de sus derechos o exponiéndose a sufrir un nuevo daño."



personas que resienten los efectos de un delito conforme la Ley General de Víctimas,⁸ supuesto en el cual todos los servidores públicos, desde el primer momento en que tengan contacto con la víctima, en el ejercicio de sus funciones y conforme al ámbito de su competencia tienen el deber de tratarla con humanidad y respeto a su dignidad y derechos humanos; de brindarle una atención especial para que los procedimientos administrativos y jurídicos destinados a la administración de justicia y a conceder una reparación, no generen un nuevo daño, violación, o amenaza a la seguridad y los intereses de la víctima; asimismo, de evitar, entre otras conductas, las siguientes:

- La no criminalización, entendida como el deber de las autoridades de no agravar el sufrimiento de la víctima ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie, además de no especular públicamente sobre la pertenencia de las víctimas al crimen organizado o su vinculación con alguna actividad delictiva.
- La victimización secundaria o revictimización es entendida como el conjunto de consecuencias psicológicas, sociales, jurídicas y económicas de

⁸ La Ley General de Víctimas en los párrafos vigésimo tercero a vigésimo quinto de su artículo 5, dispone lo siguiente:

"Artículo 5. Los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en esta ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes:

"...

"No criminalización. Las autoridades no deberán agravar el sufrimiento de la víctima ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie.

"Ninguna autoridad o particular podrá especular públicamente sobre la pertenencia de las víctimas al crimen organizado o su vinculación con alguna actividad delictiva. La estigmatización, el prejuicio y las consideraciones de tipo subjetivo deberán evitarse.

"Victimización secundaria. Las características y condiciones particulares de la víctima no podrán ser motivo para negarle su calidad. El Estado tampoco podrá exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos."

Por su parte, el artículo 120, fracción VI, de la Ley General de Víctimas establece:

"Artículo 120. Todos los servidores públicos, desde el primer momento en que tengan contacto con la víctima, en el ejercicio de sus funciones y conforme al ámbito de su competencia, tendrán los siguientes deberes:

"...

"VI. Evitar todo trato o conducta que implique victimización secundaria o incriminación de la víctima en los términos del artículo 5 de la presente ley."



carácter negativo que derivan, ya no como un resultado directo del acto delictivo, sino de la experiencia de la víctima con las instituciones, y supone un choque entre las legítimas expectativas de la víctima y la inadecuada atención institucional recibida. La victimización secundaria implica una falta de entendimiento del sufrimiento psicológico y físico que ha causado el hecho delictivo, lo que puede traducirse en un sentimiento de soledad e inseguridad, generando una pérdida de fe en la habilidad de la comunidad, los profesionales y las instituciones para dar respuesta a sus necesidades. Esta situación, intensifica las consecuencias inmediatas del acto delictivo, pues prolonga o agrava el trauma experimentado.

Conforme a lo anterior, la Ley General de Víctimas establece tres principios rectores para la atención a las víctimas: 1) *la buena fe*, que impone a las autoridades del Estado Mexicano la obligación de presumir ésta y no criminalizar o responsabilizar a la persona por su situación de víctima; 2) *la no criminalización*, que implica no agravar el sufrimiento ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie; y, 3) *la obligación de evitar la victimización secundaria*, es decir, que las características y condiciones particulares de la víctima no se pueden ocupar para negarle su calidad, además de que no se pueden exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni le expongan a sufrir un nuevo.

Conforme lo expuesto, la norma impugnada revictimiza a las personas desaparecidas, violando con ello sus derechos a la integridad personal y la dignidad humana. Ello es así, porque la norma somete a las personas desaparecidas a un procedimiento que las expone a sufrir nuevos daños y violaciones a sus derechos, al incumplir las garantías que se establecen en su favor por su carácter de víctimas y por permitir la privación de su propiedad sin cumplir con los requisitos del debido proceso.

Respecto al primer punto, la norma impugnada resulta incompatible con los principios de buena fe y no criminalización, además de incumplir la obligación de tomar en consideración la especial situación de vulnerabilidad de las víctimas.



Cabe recordar que la persona desaparecida que es localizada con vida o se prueba que sigue con vida, para efectos del artículo impugnado de la ley local, ya fue sujeta a un procedimiento previo en el que se le ha reconocido su carácter de víctima y por lo tanto le asisten las garantías y derechos necesarios para su protección.

Como se señaló anteriormente, el principio de buena fe exige a las autoridades presumir la buena fe de las víctimas. La norma impugnada viola lo anterior, pues revierte este principio cuando la persona desaparecida es localizada con vida o se prueba que sigue con vida y existen indicios de que podría haber simulado su desaparición. Obliga, por la mera existencia de indicios, a presumir la mala fe de la víctima, a considerar que ella misma es responsable de su situación, y, en consecuencia, invierte la carga de la prueba, y la obliga a demostrar que no ha simulado la desaparición para evitar la privación de los frutos y rentas de sus bienes.

Por su parte, el principio de no criminalización exige que las autoridades no traten a la víctima como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos denunciados. La norma impugnada incumple lo anterior, pues por la mera existencia de indicios trata a la víctima como sospechosa o responsable de la desaparición y la pretende sancionar por lo anterior al obligarla a recobrar sus bienes en el estado en que se hallen sin poder reclamar sus frutos y rentas.

Asimismo, la norma impugnada no toma en cuenta la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las víctimas. Esto resulta de especial trascendencia en el caso de personas víctimas de desaparición, que, dado la misma naturaleza del acto, son colocadas en una situación agravada de vulnerabilidad y riesgo de sufrir daños irreparables a su vida e integridad personal que exige que el Estado garantice medidas reforzadas de protección con el fin de evitar la victimización secundaria.

Al estar privadas de su libertad, estas personas muy probablemente no estarán en condiciones de desvirtuar los indicios presentados, por lo que la reversión del principio de buena fe y de la carga de la prueba podrían generarles daños secundarios, respecto de los cuales no están en posibilidad de defenderse adecuadamente, como se demostrará más adelante en esta resolución.



Como se ha señalado, la disposición impugnada omite considerar la agravada situación de vulnerabilidad que irradia a las personas desaparecidas, así como los principios de buena fe y no criminalización. Consecuentemente, la revictimización en estos casos deriva de la facilidad con la que se puede atribuir una simulación de desaparición a través de indicios, ya sea ante el Juez civil o familiar competente, esto asume que la víctima es responsable de su propia desaparición, en franco desconocimiento de la experiencia traumática que pudo haber vivido y en contravención a la protección institucional reforzada que requiere, y que conforme al marco legal y convencional, descrito en el primer apartado, le asiste.

En suma, a juicio de este Tribunal Pleno, el establecer un estándar tan bajo como la mera existencia de indicios para presumir la mala fe de la persona desaparecida y su responsabilidad en la desaparición, así como imponerle la carga de la prueba para evitar la privación de sus derechos, es contrario a las garantías de protección con las que cuenta en virtud de su carácter de víctima y, de forma más general, a la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Corroborra lo anterior el contraste de la laxitud con la que se presume la situación de víctima de desaparición, que, como ya fue explicado en párrafos anteriores, es coherente con la protección que se busca dar, y proporcional con la gravedad de estos delitos; contra la laxitud con la que el Juez a través de indicios concluye la simulación de una desaparición, lo que únicamente tendría sentido si el nivel de protección exigido fuera bajo. Este contraste resalta la incongruencia de establecer un estándar de prueba tan bajo para determinar la simulación de la desaparición e imponer a la víctima la carga de demostrar que sí fue efectivamente desaparecida para evitar que se le prive de derechos.

En estas condiciones, la porción normativa "... **existir indicios de** ..."; del artículo 31, de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia Por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, resulta violatoria de las garantías de audiencia, seguridad jurídica, debido proceso y legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 8.1 de la Convención



Americana sobre Derechos Humanos y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y por ello procede declarar su invalidez, para el efecto de que en lo sucesivo pueda leerse de la siguiente forma:

"Artículo 31. Recuperación de bienes en casos de desapariciones simuladas

"Si la persona desaparecida de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición."

Finalmente, no es obstáculo lo argumentado por el Poder Legislativo, autor de la norma reclamada, en el sentido de que el contenido de esa disposición es plenamente coincidente con el artículo 30 de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas, toda vez que el examen que realiza este Alto Tribunal sobre la regularidad constitucional de aquélla se efectúa frente al texto de la Constitución Federal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por lo que dicha ley federal no puede fungir como parámetro de control de la regularidad de las leyes de las entidades federativas en materia de declaración de ausencia de las personas desaparecidas.

SÉPTIMO.—Efectos. La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 31, en su porción normativa "existir indicios de", de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de



Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil diecinueve, en atención a lo expuesto en el considerando sexto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en los términos precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la inexistencia de causas de improcedencia y a los antecedentes legislativos.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, González Alcántara Carrancá por la invalidez total del precepto, Esquivel Mossa, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Aguilar Morales por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones y por la invalidez total del precepto, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek



y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 31, en su porción normativa "existir indicios de", de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández votó por la invalidez de porciones normativas diversas a la que se propone invalidar en el proyecto. El Ministro Pérez Dayán votó en contra y por la validez de la norma impugnada. El Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, 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 Veracruz de Ignacio de la Llave. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO; AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN; O, AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA SU PROMOCIÓN RECAE TANTO EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO EN EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DE UN MUNICIPIO CORRESPONDE AL PRESIDENTE Y AL SÍNDICO MUNICIPAL, SIN QUE PARA ELLO SE EXIJA UN ACUERDO DE CABILDO (DECRETO NÚMERO 251 EMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN QUE CONTIENE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIANDO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

VI. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES. LA APROBACIÓN PREVIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA SU CONSTITUCIÓN TRANSGREDE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL PUESTO QUE INTERFIERE CON SU LIBERTAD CONFIGURATIVA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 33, FRACCIÓN I, INCISO H), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN EL CASO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS SERÁ NECESARIA LA APROBACIÓN DEL



CONGRESO DEL ESTADO, PARA SU CONSTITUCIÓN" Y 113, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SOLICITAR DEL CONGRESO SU APROBACIÓN PARA" DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚM. 251, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 27 DE MAYO DE 2015, ASÍ COMO DE SU ACTO DE APLICACIÓN, CONSISTENTE EN EL ACUERDO ADMINISTRATIVO NÚMERO 1140, EMITIDO EL 21 DE MARZO DE 2017 POR LA LXXIV LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO].

VII. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA EXPEDIR LAS BASES GENERALES PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, SIEMPRE Y CUANDO NO INTERVENGAN EN LAS CUESTIONES ESPECÍFICAS DE AQUÉLLOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 33, FRACCIÓN I, INCISO H), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN EL CASO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS SERÁ NECESARIA LA APROBACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO, PARA SU CONSTITUCIÓN" Y 113, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SOLICITAR DEL CONGRESO SU APROBACIÓN PARA", DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚM. 251, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 27 DE MAYO DE 2015, ASÍ COMO DE SU ACTO DE APLICACIÓN, CONSISTENTE EN EL ACUERDO ADMINISTRATIVO NÚMERO 1140, EMITIDO EL 21 DE MARZO DE 2017 POR LA LXXIV LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 33, FRACCIÓN I, INCISO H), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN EL CASO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS SERÁ NECESARIA LA APROBACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO, PARA SU CONSTITUCIÓN" Y 113, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SOLICITAR DEL CONGRESO SU APROBACIÓN PARA", DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚM. 251, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 27 DE MAYO DE 2015, ASÍ COMO DE SU ACTO DE APLICACIÓN, CONSISTENTE EN EL ACUERDO



ADMINISTRATIVO NÚMERO 1140, EMITIDO EL 21 DE MARZO DE 2017 POR LA LXXIV LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO].

IX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LEYES LOCALES IMPUGNADAS POR UN MUNICIPIO NO REQUIERE DE VOTACIÓN CALIFICADA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 33, FRACCIÓN I, INCISO H), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN EL CASO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS SERÁ NECESARIA LA APROBACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO, PARA SU CONSTITUCIÓN" Y 113, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SOLICITAR DEL CONGRESO SU APROBACIÓN PARA", DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚM. 251, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 27 DE MAYO DE 2015, ASÍ COMO DE SU ACTO DE APLICACIÓN, CONSISTENTE EN EL ACUERDO ADMINISTRATIVO NÚMERO 1140, EMITIDO EL 21 DE MARZO DE 2017 POR LA LXXIV LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO].

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 168/2017. MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 19 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. ENCARGADO DEL ENGROSE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY.

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

VISTOS; para resolver la controversia constitucional identificada al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el once de mayo de dos mil diecisiete, Mauricio Fernández Garza y María Diamantina Alcalá Fernández, en su carácter de presidente municipal y de síndica segunda del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, promovieron controversia constitucional en contra de las autoridades y de los actos que a continuación se transcriben:



"Normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama. Lo constituye (1) el oficio número 3979/179/2017, de fecha 21 (veintiuno) de marzo del año 2017 (dos mil diecisiete), suscrito por las diputadas Laura Paula López Sánchez y Liliana Tijerina Cantú, en su respectivo carácter de primera secretaria y segunda secretaria de la Mesa Directiva de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, por medio del cual se comunica al Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, el Acuerdo Administrativo Número 1140, referente a la no aprobación de la solicitud planteada a ese órgano legislativo por el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, para la creación y/o constitución del denominado Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García; (2) la emisión y aprobación del dictamen elaborado por la Comisión de Gobernación y Organización Interna de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, dentro del Expediente Legislativo Número 10365/LXXIV, por parte del Pleno de ese órgano Legislativo, relativa a la solicitud formulada por el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, para la aprobación de la creación y/o constitución del denominado Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García; (3) la aplicación en perjuicio del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, de los artículos 33, fracción I, inciso h), y 113 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, dentro del Acuerdo Administrativo Número 1140, adoptado el 21 –veintiuno de marzo de 2017– dos mil diecisiete, por la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; (4) la discusión, dictamen, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, en específico los artículos 33, fracción I, inciso h) y 113 relativos al Decreto Número 251, emitido por el Congreso del Estado de Nuevo León, que condicionan la creación o constitución de organismos descentralizados de carácter municipal a la aprobación del Congreso del Estado.

"Se reclaman, además, todas las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de todas y cada una de las normas y actos cuya invalidez se reclama, descritos con anterioridad."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda el Municipio actor señaló como antecedentes, entre otros, los siguientes:



"1. El Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, es una entidad pública de gobierno y administración dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios conforme a lo dispuesto en los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; 25, fracción I, del Código Civil Federal; 22, 22 Bis fracción II, 22 Bis III, fracción I, y 22 Bis V del Código Civil del Estado de Nuevo León; y 2 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.

"2. Mediante Decreto Legislativo Número 251 (doscientos cincuenta y uno), publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el 27 (veintisiete) de mayo del año 2015 (dos mil quince), se expidió y promulgó por el Congreso del Estado y gobernador del Estado de Nuevo León, respectivamente, la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, que en los artículos impugnados a través de este medio de defensa constitucional establecen literalmente lo siguiente: (se transcriben).

"En el artículo primero transitorio del Decreto Número 251 (doscientos cincuenta y uno) del Congreso del Estado de Nuevo León, se estableció que la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León entraría en vigor el día 31 (treinta y uno) de octubre del año 2015 (dos mil quince).

"3. El 07 (siete) de diciembre del año 2015 (dos mil quince), el Ayuntamiento del Municipio de Guadalupe, Nuevo León, solicitó al Congreso del Estado de Nuevo León su aprobación para la creación o constitución de un organismo descentralizado que se denominó 'Instituto Municipal de Planeación Integral' (IMPLANI).

"Dicha solicitud se radicó en el Expediente Legislativo 9829/LXXIV y fue aprobada por el Congreso del Estado de Nuevo León el día 18 (dieciocho) de diciembre del año 2015 (dos mil quince), según consta en el Decreto Número 060, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 30 (treinta) de diciembre de ese mismo año.

"Es importante destacar que la solicitud del Ayuntamiento del Municipio de Guadalupe, Nuevo León, al Congreso del Estado de Nuevo León para la aprobación de la creación o constitución del organismo descentralizado que se de-



nominó 'Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García' (IMPLANI); se formuló en términos casi idénticos a los que empleó el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García Nuevo León, en su solicitud de aprobación del organismo descentralizado que se denominaría 'Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García', como más adelante se expondrá.

"4. Posteriormente, en el mes de octubre del año 2016 (dos mil dieciséis), en términos de lo previsto en los artículos 33 fracción I, inciso h), 113, 114 y 115 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, se propuso ante los integrantes del republicano Ayuntamiento de este Municipio, aprobar un punto de acuerdo para solicitar al Congreso del Estado, la creación de un organismo descentralizado que se denominaría 'Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García', el cual tendría a su cargo auxiliar al Ayuntamiento en el ejercicio de algunas atribuciones y facultades que en materia de desarrollo urbano le corresponden y que actualmente se encuentran conferidas a la denominada Secretaría de Ordenamiento y Desarrollo Urbano, haciéndose mención en dicha propuesta de lo siguiente: (se transcribe).

"5. El día 11 (once) del mes de octubre del año 2016 (dos mil dieciséis), se celebró la Vigésimo Quinta Sesión extraordinaria por el Pleno del Republicano Ayuntamiento de este Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, donde se aprobó por mayoría con 12 votos a favor y 1 en contra, en el punto 3 del orden del día, la propuesta presentada por el suscrito ingeniero Mauricio Fernández Garza, presidente municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León, relativa a solicitar al Congreso del Estado de Nuevo León, la aprobación necesaria para la creación del organismo público descentralizado denominado 'Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García'.

"6. En fecha 31 (treinta y uno) de octubre del año 2016 (dos mil dieciséis), mediante oficio número OPM-164/2015, de fecha 26 –veintiséis de octubre de 2016– dos mil dieciséis, se informó al Congreso del Estado de Nuevo León, la decisión adoptada por el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, en su Vigésimo Quinta Sesión Extraordinaria celebrada el día 11 (once) de octubre del año 2016 (dos mil dieciséis), donde se aprobó por mayoría con 12 votos a favor y 1 en contra, en el punto 3 del orden del día, la propues-



ta de solicitar al Congreso del Estado de Nuevo León, la aprobación necesaria para la creación del organismo público descentralizado denominado 'Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García'.

"Mediante el oficio referido se remitió al Congreso del Estado de Nuevo León el escrito por el cual se propuso solicitar a esa autoridad legislativa, en términos de lo establecido en los artículos 33 fracción I, inciso h), 113, 114 y 115 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, la probación necesaria para creación o constitución del organismo descentralizado de referencia, remitiéndose además copia certificada del acta de la sesión extraordinaria antes aludida.

"7. Ante ello, en fecha 23 (veintitrés) de marzo de 2017 (dos mil diecisiete), el Congreso del Estado de Nuevo León, informó a este Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, que en sesión del 21 (veintiuno) de marzo del presente año, fue aprobado el Acuerdo Administrativo Número 1140, mediante el cual la LXXIV Legislatura señaló que no era de aprobarse la solicitud planteada por el suscrito ingeniero Mauricio Fernández Garza, presidente municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León.

"El referido Acuerdo Administrativo 1140 se sustentó en las consideraciones de hecho y derecho que se plasmaron en el dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Organización Interna de la LXXIV Legislatura señaló que no era de aprobarse la solicitud planteada por el suscrito ingeniero Mauricio Fernández Garza, presidente municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León.

"El referido Acuerdo Administrativo Número 1140 se sustentó en las consideraciones de hecho y derecho que se plasmaron en el dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Organización Interna de la LXXIV Legislatura el Congreso del Estado de Nuevo León, dentro del Expediente Legislativo Número 10365/LXXIV, donde se aplicaron los preceptos legales impugnados en los siguientes términos: (se transcribe).

"Es en el contexto fáctico apuntado que los órganos demandados en la presente controversia constitucional actuaron en forma negativa en la configuración de los actos y normas generales cuya invalidez se reclama; violando en



perjuicio del Municipio San Pedro Garza García, Nuevo León, los principios fundamentales que estructuran el orden constitucional establecido en nuestro pacto federal; por las razones que se exponen en el siguiente capítulo de esta demanda."

TERCERO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. La parte actora señaló como preceptos transgredidos los artículos 1o., párrafo quinto, 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 39, 40, 41, párrafo primero, 49, 115, 116, párrafo primero, 128, 133 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y expuso los conceptos de invalidez que se sintetizan enseguida:

Primero. Los artículos 33, fracción I, inciso h) y 113, párrafo primero de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, transgreden la autonomía del Municipio actor ya que el Congreso, al ejercer esa potestad normativa, vulnera su esfera de competencias. En este caso, el artículo 115, fracción II, párrafo segundo, inciso a), de la Constitución Federal, conforme al cual los Municipios tienen facultades para expedir normas que organicen la estructura orgánica de la administración pública municipal, implica la posibilidad de crear o constituir órganos descentralizados con personalidad y patrimonio propios, sin que, en principio, exista la obligación constitucional de obtener la aprobación de la Legislatura Estatal respectiva.

Si bien éstas cuentan con facultades para expedir leyes en materia municipal que, entre otras cuestiones, establezcan las bases generales de la administración pública municipal, también lo es que está acotada por la función y autonomía de los Municipios conforme al artículo 115, párrafo primero, fracción I, párrafo primero, de la Constitución Federal, esto es, se busca el equilibrio institucional que debe prevalecer en el sistema federal. Aclara que, al respecto, la doctrina y la jurisprudencia permiten comprender que la elección de ese sistema federal como forma de organización política obedece a un criterio que procura la democratización del poder público, propicia ámbitos de libertad política por regiones y localidades, el equilibrio en el ejercicio de potestades públicas mediante la distribución adecuada de funciones de gobierno a fin de evitar el abuso del poder público y lograr la unidad nacional, a través del respeto a las diferencias regionales y locales.



La negativa de aprobar la solicitud para crear en el ámbito municipal el organismo público descentralizado denominado "Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García", se fundó en los artículos 33, fracción I, inciso h) y 113, párrafo primero, de la referida ley estatal, los cuales contravienen los artículos 39, 40, 41, párrafo primero, 49, 115, fracciones I, II, III y V, de la Constitución Federal ya que para la creación de organismos como el referido, impone la condición de acudir a solicitar del Congreso del Estado su aprobación, lo que vulnera sin justificación alguna el libre ejercicio de sus facultades –fracción II, del 115–, además de transgredir el sistema federal y la forma de gobierno democrática y republicana.

Afirma que esto es así porque no existe disposición constitucional que de manera expresa permita a las Legislaturas Estatales arrogarse tal atribución. Las leyes estatales en materia municipal se encuentran constitucionalmente acotadas a aspectos generales de la organización de la administración pública municipal para asegurar su adecuado funcionamiento.

Estima que los artículos en cuestión de manera injustificada condicionan la constitución de organismos descentralizados de la administración pública municipal a la "aprobación discrecional" del órgano legislativo. Es decir, establecen una condición injustificada para definir y estructurar la organización de la administración pública municipal, sus funciones y responsabilidades que consiste en que previamente se cuente con la aprobación del Congreso del Estado, lo cual irrumpe de manera negativa en el orden constitucional. Es por tanto un exceso legislativo, así como un desvío de poder en el ejercicio de las facultades, que al ámbito municipal le confiere el artículo 115 constitucional, por lo que transgrede el diverso 133 de la propia Constitución Federal.

Subraya que esa condición transgrede el principio de autonomía municipal derivada del artículo 115, fracciones I, párrafo primero y II, párrafo segundo, de la Constitución Federal porque en una cuestión estrictamente particular impide que cada Ayuntamiento pueda decidir con la libertad política y jurídica que le concede el propio texto constitucional al máximo órgano de gobierno municipal, como lo es, la organización de su administración pública, la asignación de funciones y responsabilidades que corresponderán a cada órgano según las características propias de cada Municipio.



Los artículos impugnados, al establecer que los Ayuntamientos al crear organismos descentralizados de la estructura de la administración pública municipal con la condición de acudir previamente a solicitar la aprobación del Congreso del Estado, transgreden el principio de división de poderes, pues la potestad de auto-organización que constitucionalmente se le confiere a los Municipios es administrativa, no legislativa. De ahí que el Congreso al arrogarse tal facultad excede los límites constitucionales.

Agrega que los artículos impugnados no respetan el principio de división de poderes contenido en los artículos 40, 41, párrafo primero, 49, 115 párrafo primero, y 116, párrafo primero, de la Constitución Federal, los cuales contienen de manera implícita tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, a saber, la no intromisión, dependencia y subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a otros.

En cuanto al primero, porque los artículos no se limitan a establecer bases generales de la administración pública municipal, sino que permiten que el Congreso Estatal se inmiscuya o interfiera en una cuestión propia de los Ayuntamientos como lo es la organización de la estructura de la administración pública municipal. Ese desacato a la no intromisión es claro ya que impide a los Municipios tomar decisiones y actuar de manera autónoma al ejercer sus competencias constitucionales, pues al condicionar la creación de los órganos descentralizados de la administración pública municipal se crea un vínculo de dependencia no previsto ni autorizado constitucionalmente.

Además, al crear un organismo descentralizado se debe someter a la voluntad del Poder Legislativo Estatal, lo que es contrario a la jurisprudencia de este Alto Tribunal en cuanto a la delimitación de la potestad normativa de las Legislaturas Estatales en materia de gobierno municipal.

Concluye que no se respeta el equilibrio institucional que debe prevalecer conforme a postulados constitucionales respecto de las potestades de órganos primarios del Estado Mexicano, tampoco al principio de igualdad entre poderes públicos derivado de las competencias constitucionales que distribuyen las funciones primarias de cada ámbito y órgano de gobierno.



Señala que los artículos impugnados buscan controlar políticamente a los Municipios y agotar las facultades que el sistema federal les otorga, toda vez que ignora que fraccionar esas atribuciones del Estado es precisamente para hacerlas efectivas a través de los órganos primarios de gobierno y no para entorpecer su desempeño.

Segundo. El Decreto Número 251 que contiene la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León transgrede en su conjunto el artículo 115 constitucional, en particular la reforma que creó la figura de leyes estatales en materia municipal con el propósito de delimitar el alcance y contenido de las mismas para ampliar la facultad reglamentaria de los Municipios y con ello su autonomía. Por tanto, es indebido que las Legislaturas actúen como resolutores en lugar de los Ayuntamientos.

La ley en cuestión parte de un error de origen al señalar como objeto el "*establecer las bases para la integración, organización, administración, funcionamiento y atribuciones del gobierno y de la administración pública municipal*". Lo anterior contraviene el artículo 115 constitucional, el cual establece las "*bases generales de la administración pública y de procedimiento administrativo*". Por ello la organización y funcionamiento interno de los Ayuntamientos es materia de la facultad reglamentaria municipal.

Con lo anterior, muchos de sus artículos de la ley estatal, como los impugnados, transgreden la autonomía municipal para auto-organizarse y determinar su régimen interno, ya que regula toda la vida municipal, siendo únicamente admisibles los que se refieran a generalidades de la administración pública.

Esa facultad reglamentaria autónoma faculta a los Municipios a normar materias que van desde la organización de la administración pública municipal y el funcionamiento interno de los Ayuntamientos, hasta la regulación sustantiva y adjetiva de la materia de competencia exclusiva, pasando por aquellas que regulan la participación ciudadana y vecinal.

Tercero. El oficio impugnado de manera arbitraria discrimina sin justificación alguna al Municipio actor en comparación con el trato dado al diverso Municipio de Guadalupe, respecto de la aprobación de la solicitud efectuada



por este último para crear el "Instituto Municipal de Planeación Integral". Ambos Municipios formularon solicitudes que no son distintas en lo esencial, toda vez que en ambas se expone la conveniencia de crear el organismo descentralizado dentro de la estructura orgánica de la administración pública municipal, como auxiliar en el ejercicio de atribuciones en materia de planeación, en particular del desarrollo urbano para mejorar la calidad de vida de los habitantes de esos centros de población procurando su convivencia armónica. No obstante, la intensidad del escrutinio de ambas solicitudes no fue el mismo por parte del Congreso, ya que en una resolvió en sentido favorable y respecto de la suya no fue así, lo que evidencia un trato diferenciado.

CUARTO.—Trámite. Por acuerdo de veinticinco 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 controversia constitucional 168/2017, y por razón de turno designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán, quien por acuerdo de veintinueve de mayo siguiente, admitió a trámite la demanda y reconoció el carácter de demandado al Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, al que ordenó emplazar. Asimismo, determinó dar vista al procurador general de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

QUINTO.—Contestación a la demanda del Poder Ejecutivo. Por escrito presentado el uno de agosto de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, representante legal del gobernador de la citada Entidad Federativa, dio contestación a la demanda y, sobre el particular, argumentó lo siguiente:

- El último párrafo del apartado de la demanda denominado normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama es ambiguo y abstracto, pues la parte actora no especifica en qué consisten las supuestas consecuencias ahí referidas, además de que omite precisar circunstancias de modo, tiempo y lugar respecto de esos actos.

- La intervención del gobernador en relación con el Decreto 251, mediante el cual se expidió la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, se



limitó a la sanción y promulgación, así como a ordenar su publicación en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de mayo de dos mil quince; sin que en la demanda se exponga cuestionamiento alguno en su contra.

SEXTO.—Contestación a la demanda del Poder Legislativo. Por escrito presentado el catorce de agosto de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el presidente de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León dio contestación a la demanda y argumentó lo siguiente:

• **Improcedencia.** Que se actualiza la causa prevista en el artículo 19, fracción VIII en relación con el 11, todas de la ley reglamentaria porque la parte actora carece de legitimación dado que no acredita que la decisión de promover la controversia constitucional fue a través de una decisión colegiada del Ayuntamiento el cual representa a la ciudadanía en su integración y toma de decisiones conforme a los artículos 115 de la Constitución Federal y 118 de la local; en relación, con los diversos 10, 27, primer párrafo, 31 fracción II y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, los cuales establecen que en todo momento el Ayuntamiento es la autoridad superior y sus decisiones se asumen de forma colegiada, por tanto, es indispensable el aval de un acta de cabildo al respecto.

Además, no existe disposición que establezca que el presidente municipal y el síndico segundo estén facultados expresamente para presentar controversias constitucionales a nombre del Municipio actor.¹

Asegura que la legitimación del Municipio para promover la controversia recae en su Ayuntamiento como órgano de gobierno, que no debe confundirse

¹ En apoyo a sus argumentos invoca las tesis P./J. 66/96 Y P./J. 54/97, de rubros y datos de identificación: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUNCIONARIOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLAS (CODIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS)." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo IV, noviembre de 1996, P./J. 66/96, página 326, registro digital: 200019)
"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERVENIR EN ELLA. NO LA TIENE CUALQUIER MIEMBRO AISLADO DEL AYUNTAMIENTO O CONCEJO MUNICIPAL." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo V, junio de 1997, P./J. 54/97, página 397, registro digital: 198442)



con la representación de éste que se confiere a los funcionarios que por ley deban suscribir la demanda, condicionada a la autorización del indicado órgano colegiado, lo cual no se justifica con el respectivo documento público, consistente en el acta de cabildo.

• **En contestación a los conceptos de invalidez.** Asegura que no se afecta el ámbito competencial de la parte actora, pues de los argumentos expuestos en la demanda no se advierte que el Congreso se extralimitara en sus facultades y tampoco que invadiera la competencia del Municipio, por el contrario el Acuerdo Administrativo Número 1140 se emitió con total apego a la Constitución Federal.

Que tales argumentos son infundados e inoperantes ya que no se transgrede el artículo 115 constitucional, toda vez que el punto toral propuesto es que de manera arbitraria se discrimina al Municipio de San Pedro Garza García en comparación con el trato dado a un diverso Ayuntamiento, a quien sí le aprobaron la solicitud para crear el Instituto Municipal de Planeación Integral.

Transcribe los dictámenes legislativos formulados a la solicitud de del Municipio actor y del otro con el que se compara para afirmar que el Municipio de Guadalupe al formular la solicitud hace una descripción detallada de cada uno de los incisos del artículo 113 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León; en cambio, el de San Pedro Garza García, lo hace de manera general, esto es, al exponer la estructura jurídico administrativa del organismo carece de información pues se limita a mencionar los cargos, pero no describe la función específica de cada integrante; en cuanto a los órganos de fiscalización sólo menciona que lo integra un Comisario, pero no especifica qué órganos se encargarán de tales funciones; y no se describe con claridad los programas o servicios, efectos económicos y sociales que pretende lograr a corto, mediano y largo plazo.

SÉPTIMO.—Opinión de la Procuraduría General de la República. La Procuraduría General de la República se abstuvo de formular pedimento ni expresó manifestación alguna.

OCTAVO.—Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos. Agotado en sus términos el trámite respectivo, el primero de diciembre de



dos mil diecisiete, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que de conformidad con el diverso 34 del mismo ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos y de las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se tuvieron por presentados los alegatos del Municipio actor 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 i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. 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 el Congreso y el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León y el Municipio de San Pedro Garza García de esa Entidad Federativa.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** A continuación, se analiza la oportunidad en la presentación de la demanda, por ser una cuestión de orden público.

El Acuerdo 1140 de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, por el cual el Congreso del Estado de Nuevo León no aprobó la creación de un organismo descentralizado denominado "Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García", le fue notificado al Municipio actor mediante oficio 3979/179/2017, el veintitrés de marzo de dos mil diecisiete.²

Ahora bien, el artículo 21, fracciones I y 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:

² Foja trescientos setenta del expediente de la controversia constitucional.



"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y"

Como se advierte, el plazo para promover la controversia constitucional tratándose de actos es de treinta días siguientes al que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al que el actor se ostente sabedor de éstos.

En el caso, si el acuerdo combatido fue notificado al Municipio actor el veintitrés de marzo de dos mil diecisiete, el plazo referido transcurrió del veintisiete de marzo al doce de mayo de dos mil diecisiete, descontando los días uno, dos, ocho, nueve, doce, trece, catorce, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de abril, así como los días uno, cinco, seis y siete de mayo, todos del citado año, por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Acuerdo del Tribunal Pleno 18/2013, de cuatro de marzo de dos mil trece.

Luego, si la demanda de controversia constitucional se depositó en la oficina de correos de la localidad el once de mayo de dos mil diecisiete, es claro que su presentación resultó oportuna, aun cuando en esta Suprema Corte se haya recibido el escrito referido el veinticuatro de mayo, en virtud de que el artículo 8o. de la ley de la materia establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de este Alto Tribunal podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia mediante pieza certificada con acuse de recibo.



Sobre el particular, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 17/2002 de este Tribunal Pleno, cuyos rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VX, de abril de dos mil dos, tesis P./J. 17/2002, página 898, número de registro digital: 187268)

TERCERO.—**Legitimación activa.** 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 i), 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:

"...

"i). Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia señalan lo siguiente:

"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."

De los preceptos transcritos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, 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 a juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.



En el caso, la demanda fue promovida por el Municipio San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, por conducto de Mauricio Fernández Garza y María Diamantina Alcalá Fernández, en su carácter de presidente y síndica segunda municipal, carácter que acreditaron con copia certificada del acta circunstanciada relativa a la sesión permanente de cómputo para la renovación del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, expedida por la Comisión Municipal Electoral, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el veinticuatro de junio de dos mil quince.³

Al respecto, el artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, establece:

"Artículo 34. Para el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, se atenderá a los siguientes supuestos:

"I. Representación del Ayuntamiento: Será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda; y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento."

De lo trasunto se advierte que el presidente y el síndico segundo de forma conjunta cuentan con la representación del Municipio y, por tanto, tienen legitimación procesal para promover la controversia constitucional, lo que ha sido reconocido por este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 44/97, aplicable en lo conducente, de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). De conformidad con lo dispuesto por los artículos 27, primer párrafo y 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y 8o. del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey, ambos ordenamientos del Estado de Nuevo León, el presidente municipal del Ayuntamiento tiene la

³ Fojas cuarenta y nueve vuelta y cincuenta, ibídem.



representación de éste y, por su parte, el síndico tiene la facultad de intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas y en aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al Municipio, conjuntamente con el presidente municipal. Por tanto, ambos funcionarios tienen facultades para representar al Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, para el efecto de ejercer en su nombre una acción de controversia constitucional." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo V, junio de 1997, tesis P./J. 44/97, página 418, registro digital: 198444)

Ahora bien, conforme a lo expuesto se debe desestimar la causa de improcedencia planteada por el Poder Legislativo demandado, consistente en la falta de legitimación procesal del presidente municipal y de la síndica segunda quienes signaron la demanda en representación del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, ya que en su concepto no acreditaron que la decisión de promover la controversia constitucional haya surgido de una decisión colegiada del Ayuntamiento.

En efecto, con anterioridad se determinó que conforme al artículo 34, fracción I de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, se le confiere al presidente municipal y al síndico segundo la representación jurídica del Ayuntamiento en la controversia constitucional, sin que esas disposiciones ni otra exijan alguna formalidad o el acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo tal representación, de lo que se sigue que los funcionarios mencionados, en uso de las atribuciones que la norma citada le otorga, pueden promover la controversia constitucional sin recabar previamente la autorización o el acuerdo de cabildo.

Sin que obste que la norma estatal prevea una segunda hipótesis de representación en la que se requiere del acuerdo del Ayuntamiento, ya que esta se refiere a los casos en los que la representación legal mancomunada del presidente municipal y el síndico o el síndico segundo sea delegada a favor de cualquier otro integrante del propio Ayuntamiento, lo que en el caso no acontece.

A lo antedicho se suma que ningún precepto de la aludida ley estatal exige que para promover una controversia constitucional se requiera el acuerdo de cabildo, en virtud de que esta Suprema Corte de Justicia en diversos preceden-



tes ha establecido que las reglas sobre representación previstas en el artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia son flexibles, al fijar que las partes actora, demandada y, en su caso, tercero interesada deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas y que, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Por lo que sólo se exige una base normativa que sustente la representación que ostenta al ser explícita la presunción que permite, ante la duda, resolver en sentido favorable la capacidad representativa que ostentan quienes acuden ante este Alto Tribunal. Por ello, si en el caso, la norma aplicable establece que la representación jurídica del Municipio actor recae conjuntamente en el síndico o síndico segundo y el presidente municipal sin restricción legal expresa, como acontece en el presente asunto, es correcto tener por acreditada la representación que ostentan.

Cobran aplicación en lo conducente y por identidad de razones las tesis jurisprudenciales P./J. 22/97 y P./J. 52/2000, cuyos rubros, textos y datos de identificación son los siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS SÍNDICOS TIENEN LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA A NOMBRE DEL AYUNTAMIENTO, SIN REQUERIR SU ACUERDO PREVIO (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA). De conformidad con lo dispuesto en los artículos 22, fracción II y 40, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, los síndicos son los representantes jurídicos del Municipio y, para la procuración de la defensa de los intereses municipales tienen, entre otras, las siguientes atribuciones: procurar, defender y promover los intereses municipales; representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éste fuere parte, y en la gestión de los negocios de la Hacienda municipal. Por otra parte, de los preceptos de referencia, en relación con los artículos 17, 34, 44 y 46 de la ley en cita, se infiere que para que los síndicos puedan actuar en uso de las atribuciones antes señaladas, no requieren acuerdo previo del Ayuntamiento, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio, entre otros, ordenanzas,



acuerdos administrativos, prestación y vigilancia de servicios públicos. Por tanto, los síndicos, en uso de las atribuciones que la ley les otorga, pueden promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la acción de controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo V, abril de 1997, tesis P./J. 22/97, página 134, registro digital: 198911)

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO ÚNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACIÓN, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XI, abril de 2000, tesis P./J. 52/2000, página 720, registro digital: 192100)

Corolario de lo antedicho es que la pretensión del Poder demandado, en el sentido de que no existe disposición alguna que establezca que el presidente municipal y el síndico segundo están facultados para presentar controversias constitucionales, cierra la posibilidad a los entes legitimados en la Constitución Federal para promover esta clase de juicios sin existir sustento para exigir que en cada ley estatal se establezca expresamente a quién o a quiénes corresponde la representación de los Municipios para promover controversia constitucional, lo que llevaría al extremo de coartar el derecho de defensa municipal y con ello desconocer lo previsto en la fracción I del artículo 105 constitucional.



En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno en diversos precedentes, el más reciente en la controversia constitucional 109/2017.⁴

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** Respecto a la legitimación pasiva, en este asunto tienen el carácter de autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León.

Conforme a los artículos 10, fracción II⁵ y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, 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 Ejecutivo Estatal, contestó la demanda Homero Antonio Cantú Ochoa, en su carácter de subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León y representante legal del gobernador Constitucional del referido Estado, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del nombramiento expedido el seis de octubre de dos mil quince,⁶ y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano ejecutivo están previstas en el artículo 44, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León,⁷ que le otorgan expresamente el carácter de representante legal del Titular del Poder Ejecutivo del Estado.

⁴ En sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, por unanimidad de votos, en la parte relativa.

⁵ "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"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."

⁶ Foja ciento setenta y dos del expediente de la controversia constitucional.

⁷ "**Artículo 44.** Corresponde al subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana, las siguientes atribuciones:

"XVII. Representar jurídicamente al secretario y, sin perjuicio de lo establecido en la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y en la parte inicial del artículo 10 de este reglamento, al titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea



En relación con la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado, compareció a contestar la demanda el diputado Andrés Mauricio Cantú Ramírez en su carácter de presidente de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del Decreto Legislativo 145 aprobado el primero de septiembre de dos mil dieciséis.⁸

Asimismo, los artículos 60, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, y 24, fracción XV, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado,⁹ le otorgan expresamente el carácter de representante legal del Congreso del Estado.

Por ende, tienen legitimación pasiva para comparecer al juicio, ya que a éstos se les atribuyen los actos impugnados y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representarlos.

QUINTO.—**Precisión de la litis.** De conformidad con el artículo 39 de la ley de la materia, este Tribunal Pleno procede a fijar los actos impugnados en la demanda de controversia constitucional. Así, en el apartado "*Normas, acto u omisiones cuya invalidez se reclama*" de ese escrito, el Municipio actor señaló como acto combatido la discusión, dictamen, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, en particular los artículos 33, fracción I, inciso h), y 113 aplicados en el Acuerdo 1140, adoptado el veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, mediante el cual se solicita la creación de un organismo descentralizado que se denomina "Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García".

parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial."

⁸ Foja trescientos veintiséis del expediente de la controversia constitucional.

⁹ "**Artículo 60.** Son atribuciones de los integrantes de la directiva las siguientes:

"I. Del presidente:

"...

"c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado; ...".

Artículo 24. Además de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al presidente del Congreso le corresponde:

"XV. Tener la representación legal del Congreso: ...".



Cabe señalar que la parte actora impugna "**...las consecuencias de hecho como de derecho, directas e indirectas, mediatas e inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de todas y cada una de las normas y actos cuya invalidez se reclama**"; sin embargo, este planteamiento alude a actos futuros e inciertos respecto de los cuales no es posible realizar un análisis de constitucionalidad.

Lo mismo acontece con lo reclamado en el segundo concepto de invalidez en el que señala que "**El Decreto Número 251 emitido por el H. Congreso del Estado de Nuevo León que contiene la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León (...) violan en su conjunto el artículo 115 de la Constitución ...**" y que "**... la cantidad de artículos indebidamente estipulados hacen inviable e inconsistente la ley, misma que no acude al espíritu y sentido correcto ...**" del indicado precepto constitucional. Esto porque se consideran manifestaciones imprecisas y genéricas, por tanto, no es posible jurídicamente considerarlas como actos impugnados para efectos de este medio de control constitucional.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 64/2009, que establece:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS. Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARA-



MENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXX, julio de 2009, P./J. 64/2009, página 1461, registro digital: 166990)

SEXTO.—Causales de improcedencia. Al no existir alguna otra causa de improcedencia que aleguen las partes o que, de oficio, advierta este Alto Tribunal, se procede a la descripción de constancias de autos que permiten el contexto de la problemática jurídica a resolver y con base en ello examinar los conceptos de invalidez propuestos.

SÉPTIMO.—Descripción de las constancias de autos relacionadas con el acto impugnado. Previo al estudio de los conceptos de invalidez, resulta necesario describir y transcribir parte de los actos que antecedieron al acuerdo combatido.

De la lectura a los antecedentes que narra el actor transcritos a fojas dos, tres y cuatro de esta ejecutoria, así como de las constancias exhibidas por las partes, se da relación de lo siguiente:

1. El de once octubre de dos mil dieciséis, se celebró la Vigésima Quinta Sesión Extraordinaria por el Pleno del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, en la cual se aprobó por mayoría de doce votos a favor y uno en contra, el punto tres del orden del día relativo a la propuesta del presidente municipal para solicitar del Congreso del Estado de Nuevo León la autorización para crear el organismo público descentralizado municipal denominado "Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García".¹⁰

2. La anterior solicitud se remitió al Congreso Estatal mediante oficio OPM-164-2016 de veintiséis de octubre de dos mil dieciséis,¹¹ suscrito por el presi-

¹⁰ Fojas trescientos treinta y uno a trescientos cincuenta y uno del expediente.

¹¹ Foja trescientos treinta, ibídem.



dente municipal a fin de crear el organismo descentralizado que tendría **"como función la planeación del desarrollo urbano de la Secretaría de Ordenamiento y Desarrollo Urbano, en el ejercicio de sus atribuciones y facultades que le conceden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León"**. A dicho oficio se agregó el escrito a través del cual adujo observar lo previsto en los artículos 33, fracción I, inciso h), 113, 114 y 115 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, cuyo contenido en la parte que importa establece:

"Dip. Andrés Mauricio Cantú Ramírez

"Presidente del Congreso del Estado de Nuevo León.

"Presente.

"Las ciudades por su propia naturaleza son dinámicas y polifacéticas, adecuándose al contexto social, y si bien estas adaptaciones son inevitables, es necesario que el Municipio como órgano rector del desarrollo, disponga de estructuras administrativas y marcos normativos suficientes para mantener la calidad de vida en el Municipio y orientar el desarrollo urbano de forma congruente con las aspiraciones de la comunidad.

"Las estructuras municipales creadas para esta función, han sido superadas por la complejidad de los problemas contemporáneos, siendo necesario un pensamiento innovador que permite abordar el desenvolvimiento de la ciudad haciendo uso de la interdisciplinariedad, la autonomía técnica, la investigación y la reorganización administrativa.

"Para ello, se requieren de instancias descentralizadas y plurales que garanticen la participación ciudadana.

"Se propone crear una institución capaz de tomar decisiones que mejoren la gestión pública, dirijan la política urbana, impacten positivamente en el desenvolvimiento de la ciudad y sus habitantes. Ello con el propósito de crear un ente con un alto grado de especialización en materia de planeación del desarrollo urbano.



"Si bien es cierto que se han emprendido acciones significativas para mejorar el entorno urbano, éstas han sido insuficientes y los esfuerzos y unidades administrativas deben concentrarse y reforzarse para mejorar su impacto.

"La reorganización de la estructura orgánica de la administración pública municipal, en distintos ámbitos de la competencia municipal, ha sido impulsada por esta Administración y la planeación del desarrollo urbano no puede quedar fuera de esta reestructura que busca un Municipio más eficiente y eficaz en el ejercicio del poder y la consecución de sus objetivos.

"Por tal motivo, de conformidad con lo estipulado en los artículos 33 fracción I inciso h), 133, 114 y 115 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, se solicita al H. Congreso del Estado apruebe al Municipio de San Pedro Garza García, crear un organismo público descentralizado denominado 'Instituto de Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García' para que ese asuma las funciones de la actual Secretaría de Ordenamiento y Desarrollo Urbano en el aspecto específico de Planeación Urbana; de esta manera, se crea un ente especializado para alcanzar un mejor ordenamiento urbano enfocado a lograr el desarrollo de la ciudad en forma ordenada y con visión de futuro, logrando una excelente planeación del crecimiento urbano a corto, mediano y largo plazo.

"El instituto tendría por objeto auxiliar al Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, en el ejercicio de las atribuciones y facultades que le conceden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, en lo que al ámbito de la competencia municipal se refiere a la planeación urbana, bajo los principios rectores de legalidad, profesionalismo, eficacia, imparcialidad, eficiencia, independencia, honradez, modernización, rendición de cuentas, simplificación administrativa, participación social y transparencia.

"En el cumplimiento de su objeto, el instituto velará por hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo armónico y equilibrado del Municipio y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.



"Para los efectos del artículo 113 de la Ley de Gobierno Municipal, se propone la creación del instituto, atendiendo a los aspectos solicitados por dicha disposición legal.

"Estructura jurídico-administrativa.

"Para el ejercicio de sus atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de su competencia el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de San Pedro Garza García contará con los siguientes órganos de gobierno:

"I. El consejo directivo;

"II. La dirección general; y

"III. El comisario.

"Dichos órganos tendrán las áreas jurídicas y administrativas necesarias para el desempeño de sus funciones con base a la capacidad presupuestal y de acuerdo con las disposiciones de los ordenamientos legales y los reglamentos municipales.

"Órganos de fiscalización, vigilancia, control y evaluación.

"El instituto contará con un órgano de fiscalización, vigilancia y control conformado por un Comisario que será designado por el R. Ayuntamiento a propuesta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal.

"Lo anterior sin menoscabo de las facultades de la contraloría municipal de ejercer sus facultades de fiscalización en el ámbito municipal.

"Descripción clara de los programas y servicios que estarán a cargo del organismo, incluyendo objetivos y metas concretas que se pretendan alcanzar.

"Tales programas y servicios consistirán en ejercer las atribuciones del Municipio en materia de planeación del desarrollo urbano que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asen-



tamientos Humanos, la Constitución Política del Estado, la Ley de Desarrollo Urbano y los ordenamientos municipales en la materia.

"Con ello, se pretende lograr un desarrollo urbano ordenado de la ciudad en el corto, mediano y largo plazo.

"El instituto será capaz de tomar decisiones que mejoren la gestión pública, dirijan la política urbana, impacten positivamente en el desenvolvimiento de la ciudad y sus habitantes.

"La reorganización de la estructura orgánica de la administración pública municipal, en distintos ámbitos de la competencia municipal, ha sido impulsada por esta administración y la planeación del desarrollo urbano no puede quedar fuera de esta reestructura que busca un Municipio más eficiente y eficaz en el ejercicio del poder y la consecución de sus objetivos.

"Monto de los recursos que se destinarán a dicho organismo y destino de las utilidades en su caso.

"El instituto contará con la capacidad económica suficiente para desarrollar sus funciones, aprobado por el presupuesto de egresos municipal para el ejercicio fiscal que corresponda, mismo que se administrará, ejercerá y justificará en los términos que fijen las leyes respectivas.

"Efectos económicos y sociales que se pretenden lograr.

"Se pretende alcanzar un crecimiento ordenado en materia de desarrollo urbano y los efectos sociales a lograr son generar un entorno más amigable con el medio ambiente y un mejor control del desarrollo urbano en la ciudad, en un contexto de respeto irrestricto a la legislación y la reglamentación en la materia.

"Asimismo se pretende estructurar mejor la administración pública para que ésta responda con más eficacia y prontitud a los retos que el desarrollo urbano ordenado plantea al Municipio.



"Logrando con ello una mejor calidad de vida de los habitantes, preservando el medio ambiente y la imagen urbana, para una convivencia más armónica entre los distintos sectores de la comunidad sampetrina.

"Las demás que se regula en el reglamento que se expida al efecto y sean inherentes a su función.

"El 'Instituto de Planeación Urbana de San Pedro Garza García', será el órgano descentralizado que tendría a su cargo la aplicación y observancia de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado y los reglamentos municipales que le competen en materia de planeación urbana, constituyéndose como un ente especializado para la consecución de ese objetivo, a fin de implementar políticas públicas enfocadas en lograr un desarrollo urbano armónico con el medio ambiente. Será el reglamento que para el efecto apruebe el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, el que determine el funcionamiento orgánico del mismo.

"Por todo lo anteriormente expuesto se propone la aprobación del siguiente proyecto de:

"Decreto

"Artículo único. Se aprueba la solicitud del Municipio de San Pedro Garza García, para la creación del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado 'Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García'.

"Transitorio

"Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

3. El oficio y anexo transcritos fueron presentados el treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis ante la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Nuevo León, donde se registró como Expediente Legislativo Número 10365/LXXIV, el cual se turnó a la Comisión de Gobernación y Organización Interna de los Poderes para su estudio y dictamen, que en la parte considerativa y puntos de acuerdo propuso:

"Consideraciones



"La Comisión de Gobernación y Organización Interna de los Poderes se encuentra facultada para conocer del asunto que le fue turnado, de conformidad con lo establecido en el artículo 70, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, y 39, fracción I, inciso p), del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

"De conformidad con lo dispuesto por el artículo 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 118 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, y el artículo 15 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, los Ayuntamientos son cuerpos colegiados deliberantes y autónomos, representan la máxima autoridad superior en los Municipios, y por lo tanto tiene a su cargo la administración pública de los mismos.

"El caso que nos ocupa es el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, quien por medio del C. Ing. Mauricio Fernández Garza, presidente municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León, presenta a este Congreso, solicitud de autorización para la creación del 'Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García', como organismo descentralizado de dicho Municipio, el cual tendrá como función la planeación del desarrollo urbano de la Secretaría de Ordenamiento y Desarrollo Urbano.

"Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 33, fracción I, inciso h), de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, es facultad del Ayuntamiento aprobar la constitución de órganos descentralizados de la administración pública municipal, y para su constitución será necesaria la aprobación por el Congreso del Estado, dando cumplimiento a lo previsto en dicho numeral por el Ayuntamiento solicitante.

"A su vez el numeral 113 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, establece que el Congreso aprobará al Ayuntamiento la solicitud de creación de organismos descentralizados con el objeto de llevar a cabo una oportuna toma de decisiones y una más eficaz prestación de los servicios públicos, estos organismos a su vez deberán contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, asimismo atenderán al menos son (sic) los siguientes aspectos:

"I. Estructura jurídico-administrativa;

"II. Órganos de fiscalización, vigilancia, control y evaluación;



"III. Descripción clara de los programas y servicios que estarán a cargo del organismo, incluyendo objetivos y metas concretas que se pretendan alcanzar;

"IV. Monto de los recursos que se destinarán a dichos organismo (sic) y destino de las utilidades en su caso;

"V. Efectos económicos y sociales que se pretenden lograr; y

"VI. Las demás que se regulen en el reglamento que se expida al efecto y sean inherentes a su función.

"En este tenor es de señalar que el promovente en su escrito de solicitud de aprobación para la creación del organismo público descentralizado denominado 'Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García', señala lo preceptuado en el numeral 113 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, de la siguiente forma:

"Como estructura jurídico-administrativa: El consejo directivo; la dirección general; y el comisario. Dichos órganos tendrán las áreas jurídicas y administrativas necesarias para el desempeño de sus funciones con base a la capacidad presupuestal y de acuerdo con las disposiciones de los ordenamientos legales y los reglamentos municipales.

"Por lo que se refiere a este aspecto consideramos que dicha estructura jurídico-administrativa está carente de información, ya que sólo se limita a mencionar tres cargos, omitiendo mencionar ¿cuáles serán las actividades que desarrollará?, ¿qué y cómo van a realizar sus tareas?, ¿cuál es su nivel de autoridad y responsabilidad en la consecución de los objetivos?, también le falta precisar el área jurídica, de transparencia, operativa, entre otras.

"En cuanto a los órganos de fiscalización, vigilancia, control y evaluación, sólo se limita a mencionar que estará conformado por un comisario, mas no señala qué órganos se encargarán de dichas funciones, lo que resulta necesario para este cuerpo legislativo, saber a detalle las facultades, alcances y operatividad del citado órgano.

"En lo que atañe al aspecto de la descripción clara de los programas y servicios que estarán a cargo del organismo, incluyendo objetivos y metas concretas que se pretendan alcanzar, el promovente en ninguna parte de su solici-



tud describe con claridad dichos programas o servicios, lo que resulta ineludible para poder entrar al estudio y en su caso la aprobación de la solicitud planteada por el Municipio.

"En lo que atañe al aspecto de los efectos económicos y sociales que se pretenden lograr, el Municipio solicitante sólo habla de pretensiones, sin hacer referencias precisas a los efectos económicos y sociales a corto, mediano y largo plazo que deberá cumplir el organismo público descentralizado que se pretende crear.

"Este cuerpo colegiado considera que toda solicitud enviada a este Congreso, debe cumplir con todos los requisitos establecidos en el marco legal, y de igual forma las resoluciones emitidas por este órgano colegiado, deben estar apegadas conforme a derecho para dar certeza y legalidad a todos los ciudadanos del Estado de Nuevo León, y para el caso que nos ocupa a los habitantes del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León.

"Por las consideraciones vertidas en el cuerpo del presente dictamen, los integrantes de la Comisión de Gobernación y Organización Interna de los Poderes, consideramos que la solicitud planteada por el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, no cumple con lo preceptuado en los artículos 113 y 114 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, por lo que sometemos a la consideración del Pleno el siguiente proyecto de:

"Acuerdo

"Primero. La XXIV Legislatura señala que no es de aprobarse la solicitud planteada por el C. Ing. Mauricio Fernández Garza, presidente municipal del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, por las consideraciones vertidas en el cuerpo del presente dictamen.

"Segundo. Comuníquese el presente acuerdo al promovente, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 124 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

"Tercero. Archívese y téngase por concluido el presente asunto."

Conforme al acta número ciento setenta y nueve, relativa a la sesión ordinaria de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo



León, que se verificó el veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, el dictamen fue aprobado por unanimidad de treinta votos a través del Acuerdo Administrativo Número 1140. Dicho dictamen se dio a conocer mediante el oficio 3979/179/2017, suscrito por la primera y segunda secretarías del Congreso, que se recibió en la Presidencia Municipal del Ayuntamiento actor el veintitrés de marzo de dos mil diecisiete, el cual constituye el acto de aplicación de las normas cuya invalidez se demanda.

OCTAVO.—**Estudio.** Los conceptos de invalidez son fundados por las razones que se exponen a continuación.

Cuestión efectivamente planteada.

El Municipio actor demanda la invalidez de los artículos 33, fracción I, inciso h), y 113 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, publicados mediante Decreto Número 201, en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de mayo de dos mil quince y sus actos de aplicación, alegando que dicho artículo vulnera su autonomía municipal. Para ello, resulta importante tener presente la ubicación que ocupan y el contenido integral de esas disposiciones:

"Título segundo

"Del Ayuntamiento y su funcionamiento

"Capítulo V

"De las atribuciones del Ayuntamiento

"Artículo 33. El Ayuntamiento tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. En materia de gobierno y régimen interior:

"a) Rendir a la población, en el mes de septiembre de cada año, en sesión pública y solemne, un informe, por conducto del presidente municipal, del estado que guarda el gobierno y la administración pública municipal. Dicho informe deberá ser resumido, breve, conciso y entendible para la población en general, teniendo como referencia los avances del Plan Municipal de Desarrollo;

"b) Aprobar reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general dentro de su respectivo ámbito de competencia territorial, con



sujeción a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y la presente ley;

"c) Designar de entre sus regidores y síndicos a los integrantes de las comisiones del Ayuntamiento;

"d) A propuesta del presidente municipal, aprobar, nombrar o remover al secretario de Ayuntamiento, al tesorero municipal, y en su caso al contralor municipal y al titular de la seguridad pública Municipal;

"e) Resolver sobre el otorgamiento de licencias sin goce de sueldo, a integrantes del Ayuntamiento, así como al secretario del Ayuntamiento, al tesorero municipal, y en su caso, al titular del área de seguridad pública y al contralor municipal, para que estos puedan separarse temporalmente del ejercicio de sus funciones para atender los asuntos de su interés, por más de quince días naturales consecutivos y hasta por un plazo que no exceda de cien días naturales;

"f) Sujetar los servicios de seguridad pública a las disposiciones que sobre la materia se especifican en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y en sus leyes reglamentarias;

"g) Ordenar la comparecencia de cualquier servidor público de la administración pública municipal, para el efecto de que informe sobre asuntos de su competencia;

"h) Aprobar la constitución, transformación o extinción de órganos desconcentrados o descentralizados de la administración pública municipal. En el caso de los organismos descentralizados será necesaria la aprobación del Congreso del Estado, para su constitución;

"i) Aprobar la celebración de los actos jurídicos necesarios para la constitución, transformación o extinción de fideicomisos públicos, para el cumplimiento eficaz de los programas de obras y servicios públicos municipales;

"j) Elaborar, aprobar y publicar, en los términos de la presente ley, dentro de los tres primeros meses, a partir de la fecha de la instalación del Ayuntamiento, el Plan Municipal de Desarrollo correspondiente al período constitucional de



Gobierno y derivados de éste, los programas de obras y servicios públicos de su competencia, enfocados principalmente a aspectos relacionados con el desarrollo institucional para un buen gobierno, el desarrollo social incluyente, el desarrollo económico sostenible y el desarrollo ambiental sustentable;

"Garantizar mediante las disposiciones reglamentarias y administrativas necesarias, todos aquellos lineamientos encaminados a establecer y preservar, de manera permanente y definitiva, el uso respectivo de su escudo de armas, sus colores y elementos de composición como imagen única para fines de comunicación social e imagen institucional del gobierno y la administración pública municipal, así como para su uso único y exclusivo en la decoración, identificación, distintivo y diseño de imagen en todos los bienes muebles e inmuebles del patrimonio municipal, formatos, papelería y documentación oficial.

"k) Establecer y aplicar los sistemas de vigilancia, evaluación y actualización del Plan Municipal de Desarrollo, así como el cumplimiento de los objetivos conforme a los indicadores de desempeño, para cuyo fin se auxiliará del contralor municipal, o quien haga las funciones de éste;

"l) Solicitar al Ejecutivo del Estado o al Ejecutivo Federal, en su caso, la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;

"m) Aprobar el reglamento de la administración pública municipal que establezca la estructura administrativa de la misma;

"n) Vigilar la formulación y entregar al Ayuntamiento entrante los documentos establecidos en la presente ley;

"ñ) Aprobar la celebración de convenios o contratos que comprometan al Municipio o a sus finanzas por un plazo mayor al período del Ayuntamiento;

"o) Coordinarse con otros Municipios y con el Poder Ejecutivo Estatal, para la prestación de servicios públicos, planeación urbana y del desarrollo;

"p) Expedir los reglamentos que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública municipal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de manuales complementarios para el ejercicio del control administrativo;



"q) Podrá aprobar, la creación de un Tribunal de Justicia Administrativa Municipal para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los gobernados, cumpliendo con los principios de independencia, igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

"r) Podrá expedir en su caso, el reglamento que regule la Gaceta Municipal, como medio de difusión municipal, conforme a las bases establecidas en la presente ley; y

"s) Expedir el reglamento que garantice el acceso a la información o documentación pública, y la protección de datos personales de particulares en posesión de la autoridad municipal.

"II. En materia de servicios públicos:

"a) Establecer los criterios y lineamientos para la prestación, en su circunscripción territorial, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado y de la presente ley, los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado; tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastro; calles, parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública municipal, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tránsito municipal; así como los demás que se determinen conforme a los ordenamientos señalados. Para tal efecto, en los casos en que los Municipios no cuenten con los reglamentos correspondientes, se estará a lo dispuesto por la presente ley y por las demás disposiciones aplicables estando obligado en todo momento a observar los tratados internacionales en materia de derechos humanos; y

"b) Aprobar el otorgamiento de la concesión de los servicios públicos, con excepción de los de seguridad pública, transporte colectivo y tránsito municipal.

"III. En materia de hacienda pública municipal:

"a) Vigilar el ejercicio de los recursos que integran la hacienda pública;

"b) Aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos que deberá regir durante el ejercicio fiscal del año siguiente y enviarlo para su revisión y aprobación



al Congreso del Estado, a más tardar el 30 de noviembre del año anterior al que se pretenda surta efectos;

"c) Presentar con oportunidad, y en su caso aprobar el presupuesto anual de egresos, que deberá establecer las partidas anuales y plurianuales, consideradas en relación con el Plan Municipal de Desarrollo, y la difusión de estos a más tardar, el 31 de diciembre de cada año;

"d) Establecer los criterios para la administración de la hacienda pública municipal y vigilar la aplicación del presupuesto de egresos del Municipio;

"e) Enviar cada trimestre al Congreso del Estado los informes de avance de gestión financiera de conformidad con la ley;

"f) Someter anualmente para fiscalización y revisión, al Congreso del Estado, por conducto del tesorero municipal, durante los primeros tres meses de cada año, la cuenta pública municipal correspondiente al año anterior;

"g) Determinar la forma y los casos en que se deba caucionar el manejo de los fondos públicos;

"h) Presentar al Congreso del Estado, en un plazo de noventa días naturales, contados a partir de la fecha de instalación del Ayuntamiento en funciones, la glosa de las cuentas del Ayuntamiento anterior, derivado de los documentos de la entrega-recepción, en los términos de ley;

"i) Conocer los informes contables y financieros rendidos mensualmente por el tesorero municipal;

"j) Publicar trimestralmente el estado de origen y aplicación de los recursos, además de atender las disposiciones en materia de transparencia conforme a la ley de la materia;

"k) Aprobar la contratación de financiamientos para inversiones públicas productivas;

"l) Autorizar los contratos de asociación público privada en términos de la ley de la materia, y los reglamentos tratándose de construcción de obras de infraestructura y servicios relacionados con las mismas;



"m) Aprobar las partidas del presupuesto de egresos que correspondan, para cubrir el pago de las obligaciones derivadas de los contratos de asociación público privada, tratándose de construcción de obras de infraestructura y servicios relacionados con las mismas; y

"n) Afectar, previa la aprobación del Congreso del Estado, los ingresos y derechos que de conformidad con la legislación pueda disponer para tal fin, que sean fuente o garantía de pago de contratos de asociación público-privada, tratándose de construcción de obras de infraestructura y servicios relacionados con las mismas.

"IV. En materia de patrimonio municipal:

"a) Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la administración pública municipal, de acuerdo con las leyes correspondientes;

"b) Programar la formulación y actualización de los inventarios de bienes del Municipio, estableciendo los registros administrativos necesarios para su control;

"c) Otorgar la concesión de bienes del dominio público o privado municipales, cuando la vigencia de los contratos de concesión respectivos se extiendan del período constitucional del Ayuntamiento;

"d) Aprobar la desafectación, mediante la declaratoria correspondiente, publicada en la Gaceta Municipal o en defecto de ella, en el Periódico Oficial del Estado, de bienes del dominio público municipal, en la forma y términos que determine la ley;

"e) Aprobar la incorporación de bienes de dominio público al patrimonio municipal, expidiendo la declaratoria de incorporación correspondiente, la cual deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado y en la Gaceta Municipal;

"f) Aprobar la realización de actos de dominio y la creación de gravámenes cuando su término exceda del período constitucional, sobre bienes inmuebles de dominio privado municipal;



"g) Aprobar previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, la enajenación de inmuebles, para satisfacer necesidades del Municipio;

"h) Constituir y procurar la preservación de los archivos históricos municipales;

"i) Elaborar y publicar, en coordinación con las autoridades competentes, el catálogo del patrimonio histórico y cultural del Municipio, vigilando su preservación y determinando cuáles construcciones y edificios no podrán modificarse; y

"j) Proveer la conservación de los edificios públicos municipales y procurar aumentar el patrimonio municipal.

"V. En materia de trabajo y previsión social:

"a) Promover y apoyar los programas federales y estatales de capacitación y organización para el trabajo;

"b) Procurar la prestación gratuita de servicios de colocación laboral o profesional, con el fin de promover el mayor número de empleos para los habitantes de su circunscripción territorial;

"c) Resolver la manera en que se proporcionarán servicios de seguridad social a los servidores públicos municipales; y

"d) Las demás que establezcan las leyes y reglamentos.

"VI. En materia de desarrollo económico y social:

"a) Promover el desarrollo económico, social, educativo, deportivo y recreativo del Municipio;

"b) Coadyuvar al desarrollo de las actividades económicas que repercutan en el beneficio de la comunidad de su circunscripción;

"c) Promover la instrucción cívica de los habitantes;

"d) Establecer criterios para apoyar, en la medida de las posibilidades, a las instituciones que prestan servicios de beneficencia, así como a los programas de asistencia social;



"e) Establecer normas de carácter general, para prevenir las emergencias y contingencias, así como dar respuesta a las situaciones de riesgo que pudieran presentarse en el ámbito de su competencia; y

"f) Promover los medios de transporte que fomenten la movilidad sustentable, procurando reducir la congestión vial y el consumo de combustibles contaminantes, mediante el impulso al uso de vehículos de propulsión humana o alternativa, tales como la bicicleta, el patinete, el ciclomotor eléctrico, los automóviles híbridos y eléctricos, entre otros.

"VII. En materia de participación ciudadana:

"a) Emitir las convocatorias y las normas para los mecanismos de participación ciudadana;

"b) Fomentar la participación social y comunitaria en la toma de decisiones de gobierno, estableciendo medios institucionales de consulta;

"c) Fomentar la participación de la comunidad en los programas de obras y servicios públicos, así como en los de desarrollo municipal; y

"d) Formular programas de organización y participación social.

VIII. En materia de cultura municipal:

"a) Promover y difundir la cultura y la identidad de la comunidad en el ámbito municipal;

"b) Organizar la educación artística en el ámbito municipal, fortalecer las bibliotecas públicas y apoyar los museos municipales, exposiciones artísticas y otros eventos de interés cultural;

"c) Fomentar las relaciones de orden cultural a nivel nacional e internacional, pudiendo coordinarse con la autoridad federal competente;

"d) Establecer políticas públicas que promuevan la cultura y las artes en el ámbito municipal;

"e) Proteger y preservar el patrimonio cultural; y



"f) Nombrar al cronista municipal.

"IX. En materia de derechos humanos:

"a) Fomentar el derecho que toda persona tiene a la libertad de pensamiento, conciencia y religión;

"b) Garantizar el derecho a la igualdad, a la integridad personal y a la vida;

"c) Garantizar el derecho al honor, a la vida privada y a la dignidad;

"d) Procurar la integridad física, emocional y de salud, de los gobernados; y

"e) Garantizar los derechos del niño; procurando el derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Municipio.

"X. En materia de transparencia, fiscalización y contabilidad gubernamental:

"a) Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información pública que genera el Municipio mediante procedimientos sencillos y expeditos, conforme a la ley de la materia;

"b) Para los Municipios con poblaciones mayores a 20 mil habitantes, establecer un órgano municipal de transparencia en el que se incluya a organismos ciudadanos y representantes de la sociedad civil, teniendo por objetivo principal el de facilitarle al ciudadano el acceso al derecho a la información pública municipal, así como garantizar la protección de los datos personales en propiedad de la autoridad municipal;

"c) Con respecto a la fiscalización de la cuenta pública municipal, coadyuvar con la Auditoría Superior del Estado, para la solventación de las observaciones que le resulten, facilitando toda la documentación que este en su poder y le sea requerida por dicho órgano;

"d) Revisar y evaluar la correcta aplicación, uso y destino de los recursos públicos observando el cumplimiento de la normativa en la materia;

"e) Estar en coordinación con el consejo estatal de armonización contable del estado, participando, en su caso, dentro del mismo con el fin de mejorar la



implantación dentro del Municipio de las mejores prácticas en materia de contabilidad gubernamental;

"f) En materia de registros contables y emisión de información financiera, establecer las medidas necesarias para que se dé estricto cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en las normas emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable; y

"g) Dar cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normativa aplicable en materia de valuación y registro del patrimonio.

"Además de las facultades y obligaciones establecidas en este artículo, el Ayuntamiento tendrá todas aquellas que les confieran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

"...

"Título cuarto

"De la administración pública municipal

"...

"Capítulo III

"De la administración pública paramunicipal

"Artículo 111. El Ayuntamiento, con objeto de llevar a cabo una oportuna toma de decisiones y la más eficaz prestación de los servicios públicos, podrá aprobar por las dos terceras partes de sus integrantes, y respetando la ley de la materia, la constitución, transformación y extinción de organismos descentralizados y fideicomisos públicos municipales con personalidad jurídica y patrimonio propios.

"Artículo 112. Para los efectos de esta ley, los organismos descentralizados, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, serán los que se constituyan total o mayoritariamente con fondos del Municipio.



"Sección I

"De los organismos descentralizados

"Artículo 113. El Ayuntamiento, con objeto de llevar a cabo una oportuna toma de decisiones y una más eficaz prestación de los servicios públicos, podrá solicitar del Congreso su aprobación para crear organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios atendiendo al menos a los siguientes aspectos:

"I. Estructura jurídico-administrativa;

"II. Órganos de fiscalización, vigilancia, control y evaluación;

"III. Descripción clara de los programas y servicios que estarán a cargo del organismo, incluyendo objetivos y metas concretas que se pretendan alcanzar;

"IV. Monto de los recursos que se destinarán a dichos organismos y destino de las utilidades en su caso;

"V. Efectos económicos y sociales que se pretenden lograr; y

"VI. Las demás que se regulen en el reglamento que se expida al efecto y sean inherentes a su función.

"Artículo 114. El Ayuntamiento designará un comisario para cada uno de los organismos descentralizados creados, y establecerá las formas para contar con una adecuada información sobre el funcionamiento de dichos organismos; lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones de vigilancia y fiscalización del Ayuntamiento, la Contraloría Municipal y el Congreso del Estado, que podrán ejercerlas en cualquier momento.

"Artículo 115. La Administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno, que será un consejo directivo o su equivalente, con un director general, nombrado por el Ayuntamiento en los términos del reglamento respectivo.

"Para la extinción de organismos descentralizados deberá fungir como órgano liquidador la contraloría municipal en su caso. La extinción se formulará



mediante acuerdo del Ayuntamiento, misma que deberá ser publicada en el Periódico Oficial del Estado."

De lo transcrito se desprende que los Municipios no cuentan con la facultad expresa de crear organismos descentralizados en materia de desarrollo urbano. En efecto, la ley en comento señala que los Municipios para una oportuna toma de decisiones y la más eficaz prestación de los servicios públicos, **podrán aprobar por las dos terceras partes de sus integrantes, y respetando la ley de la materia, la constitución, transformación y extinción de organismos descentralizados** y otros, los cuales contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Destaca asimismo, la facultad de los Municipios para proponer a la Legislatura Local la creación de organismos descentralizados para la prestación y operación de los servicios públicos. No obstante, lo cierto es que la atribución conferida al Municipio consiste única y exclusivamente para plantear o sugerir al órgano legislativo estatal la creación de dicha entidad, pero de ninguna manera le concede la facultad de crearlos por sí mismos.

En otras palabras, si bien existe la posibilidad de que los Municipios del Estado de Nuevo León incorporen a su régimen administrativo organismos descentralizados, también lo es que se requiere además de la aprobación calificada de sus integrantes y, con especial relevancia, respetar la ley de la materia para la que pretende ser creado tal organismo.

En este sentido, el concepto de invalidez del Municipio actor es fundado, pues la autorización previa del Congreso de Nuevo León resulta incompatible con lo que establece el artículo 115, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, que limita los casos en los que las Legislaturas Locales pueden crear las bases generales para la administración y el funcionamiento del gobierno municipal. El artículo 115 referido, señala en lo conducente:

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

"...



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

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

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

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

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

"c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

"d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

"e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

"Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten



entre los Municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores."

Sólo en el contexto del establecimiento de las bases generales para la administración municipal serían válidos los artículos impugnados. Sin embargo, el artículo 33, fracción I, inciso h), en su porción normativa "*En el caso de los organismos descentralizados será necesaria la aprobación del Congreso del Estado, para su constitución*", y el artículo 113, en la porción normativa que establece que cualquier Municipio neoleonés "*podrá solicitar del Congreso su aprobación para crear organismos descentralizados*", van más allá de la creación de bases generales e invaden la autonomía del Municipio actor para llevar por sí mismo su propia administración pública, en los términos del artículo 115 constitucional.

En este sentido, se podría argumentar que la autorización al Congreso Local, necesaria para crear un organismo descentralizado en el nivel municipal, es parte de las bases generales para la administración pública en ese nivel. Existe en efecto un criterio jurisprudencial vigente de este Pleno que a continuación se transcribe:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES. LA FACULTAD PARA CREAMLOS ESTÁ RESERVADA A LA LEGISLATURA DEL ESTADO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA). De conformidad con lo previsto en los artículos 34, fracción XI y 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca y con el objeto de tomar decisiones con oportunidad y prestar eficazmente los servicios públicos, los Ayuntamientos pueden proponer a la Legislatura Local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio. Ello implica que la atribución conferida al Municipio consiste, única y exclusivamente, en plantear o sugerir al órgano legislativo estatal la creación de dicha entidad, pero de ninguna manera le concede la facultad de crearlos por sí mismo. En esa virtud, si algún Municipio perteneciente a esa entidad federativa crea por sí mismo un organismo descentralizado, éste carecerá de fundamento legal y, por ende, deberá estimarse contrario del orden constitucional." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XV, enero de 2002, tesis P./J. 133/2001, página 1042, registro digital: 187950).

Sin embargo, tal criterio debe ser abandonado por este mismo Pleno porque, desde que se falló la controversia constitucional 14/2001, después de que



el Pleno estableció la jurisprudencia citada, ha quedado claro que una autorización *ex ante* del Congreso del Estado para el caso de la creación de organismos descentralizados municipales significa vulnerar la autonomía municipal de un orden jurídico con funciones propias. Como esta Suprema Corte estableció en aquella controversia:¹²

"La conceptualización del Municipio como órgano de gobierno conlleva además el reconocimiento de una potestad de autoorganización, por virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio, quedan para el Ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expida la Legislatura. Lo anterior queda confirmado tan pronto se concatena este concepto explícito del Municipio como 'órgano de gobierno' con el contenido que la reforma otorgó a la facultad reglamentaria municipal.

"...

"El Constituyente permanente, en consecuencia, trata de establecer un equilibrio competencial en el que no prevalezca la regla de que un nivel de autoridad tiene facultades mayores o de mayor importancia que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las que constitucionalmente le corresponden: al Estado le corresponde sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos los Municipios del Estado y al Municipio le corresponde dictar sus normas específicas, sin contradecir esas bases generales, dentro de su jurisdicción.

"Por lo anterior, es posible concluir que la intención fundamental de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, en lo que se refiere a la fracción II del artículo 115 constitucional, es la siguiente: los Municipios deben ser iguales en lo que es consubstancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases

¹² Véase especialmente la controversia constitucional 14/2001 (páginas 172, último párrafo, y 186) a cargo de la Ministra Olga Sánchez Cordero, fallada por el Pleno de la Suprema Corte el siete de julio de dos mil cinco. Aunque dicha sentencia no trató sobre la creación de organismos descentralizados municipales ni sobre el papel que los Congresos Locales tendrían en particular, sus consideraciones subrayaron que la facultad de las Legislaturas Estatales para expedir las leyes municipales respectivas se debe ceñir a establecer las bases generales conforme a las cuales los Ayuntamientos se administren.



generales que emite la Legislatura del Estado, pero tienen el derecho derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II del artículo 115 constitucional."

En la misma controversia constitucional 14/2001, el Pleno precisó el alcance de estas facultades de creación normativa de las Legislaturas Locales, de acuerdo con los siguientes postulados:¹³

1) Las bases de la administración pública municipal que dicten las Legislaturas Estatales deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del Municipio, tanto sustantivas como adjetivas;

2) El establecimiento de dichas cuestiones generales tendrá por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.

3) La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo;

4) No es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que esto le está constitucionalmente reservado a éste.

Esto es, las bases generales de la administración pública municipal, no pueden tener una extensión temática tal que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas.

5) En consecuencia queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, su organización y funcionamiento interno, lo referente a la administración pública municipal, así como la facultad para emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás

¹³ Véase la controversia constitucional 14/2001 (páginas 200 a 201).



disposiciones de carácter general, en todo lo que se refiera a las cuestiones específicas de cada Municipio.

En efecto, la administración pública municipal requiere de un marco jurídico adecuado con la realidad, que si bien debe respetar lineamientos, bases generales o normas esenciales, también debe tomar en cuenta la variedad de formas que puede adoptar una organización municipal, atendiendo a las características sociales económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera, de cada Municipio; de ello se sigue que no es posible establecer una organización interna única y definitiva para los diversos Municipios que integren una Entidad Federativa. En respeto de esa capacidad de organización y gobierno, los Municipios cuentan ahora con un ámbito de competencia propia, referido a la regulación de estas cuestiones particulares.

6) En ese sentido, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal", esencialmente comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la reforma, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

Así pues, en términos de lo fallado por este Pleno en la controversia constitucional 14/2001, se desprende que las Legislaturas Estatales no pueden intervenir directamente en las cuestiones específicas de organización de la administración pública municipal. El artículo 115, fracción II, inciso a), citado implica que tanto el nivel estatal como el municipal intervienen en la promulgación de las disposiciones normativas –reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general– mediante las cuales se organiza la administración pública municipal. Sin embargo, ambas intervenciones son de diferente naturaleza. La acción de los Legislativos de los Estados se circunscribe únicamente a establecer las bases de aplicación general que regirán la acción municipal en aquellos aspectos esenciales de operación. En otras palabras, los legislativos locales fijan un parámetro general y mínimo a la luz del cual los Municipios deben organizar su gobierno. En cambio, el Ayuntamiento es el que directamente y de manera concreta lleva a cabo esa administración pública municipal para atender problemáticas singulares.



La reforma constitucional que modificó la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, buscó fortalecer las atribuciones del Municipio respecto de los gobiernos locales. Así, el Constituyente Permanente estableció que el objeto de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales se limitará **exclusivamente** a expedir las bases generales para la administración pública municipal, sin intervenir en las cuestiones específicas y concretas de cada Municipio.¹⁴

"Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio."

"En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los Ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal, contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, y demás aspectos que contienen lo siguiente:

"4.2.1 En el inciso a) se establecen los medios de impugnación y los órganos correspondientes, para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública municipal, los cuales deberán conducir a la observancia de los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se deja a salvo para cada Ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. La ley, sólo contemplará los principios generales en este rubro."

Por estas razones, la autorización que la ley impugnada ordena para crear organismos descentralizados en el ámbito municipal implica que, **más allá de fijar el parámetro general sobre el cual debe estructurarse el gobierno municipal, el órgano legislativo local se auto atribuyó la facultad de intervenir de manera directa y concreta en dicho gobierno**. Es decir, dicha medida no

¹⁴ El dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados (origen) de la reforma al artículo 115 constitucional, publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, punto 4.2.



establece criterios o pautas que deban ser seguidas por los Ayuntamientos para la constitución de un organismo (bases generales), sino que se trata de una norma de competencia a favor del Congreso Local para emitir actos jurídicos individualizados (según cada solicitud que se le presente) en los que determine, caso por caso, si procede o no la creación de un organismo.

Crear organismos descentralizados en el nivel municipal es un acto que individualiza la administración pública para enfrentar necesidades concretas de cada Ayuntamiento. En este sentido, las bases generales para los Municipios que el Congreso de Nuevo León puede emitir se dirigen, por su propia naturaleza, a lo que es común a todos ellos y, por las mismas razones, contienen estándares, reglas generales y principios. En cambio, la autorización que los preceptos impugnados exigen para crear órganos descentralizados municipales implica un acto concreto que va más allá de fijar los requisitos que aquellos organismos deben tener.

Es decir, por dichos artículos la Legislatura no estableció pautas generales que rijan la actuación de los Ayuntamientos, sino que pretendió establecer un requisito que permite a la entidad inmiscuirse en asuntos propios del orden municipal. Así pues, la medida vulnera la autonomía municipal puesto que interfiere con la libertad configurativa del Municipio para, a la luz de las reglas y principios que legítimamente marca el Congreso Local para todos los Municipios, diseñar la estructura su propia administración pública como mejor considere, con

En este sentido, la iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, que, junto con la de otros partidos, formó parte del decreto, razonaba en los siguientes términos.

"Al Municipio, a través de su Ayuntamientos se le confirieron facultades reglamentarias, mas no existe limitación alguna para que las Legislaturas Estatales y Federales, encuentren una frontera entre sus atribuciones y las del Municipio de tal manera, que sea efectiva la capacidad cuasilegislativa de los Ayuntamientos que de modo incipiente, ya les ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Se les reconoce personalidad jurídica pero hoy por hoy, los gobiernos estatales y las Legislaturas Locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los Ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes.

"...

"Al efecto las facultades reglamentarias amplias de los Ayuntamientos y por ello cuasilegislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las Legislaturas Locales, (...) conforme a las cuales los Ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente, el que ahora se propone limita las bases normativas de las Legislaturas Locales, al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el que dichas bases deberán estar contenidas en una sola ley..."



la finalidad de atender las necesidades específicas que el mismo Municipio enfrenta.

Como conclusión, independientemente de los hipotéticos beneficios que una autorización del Congreso de Nuevo León pudiera tener en aras del orden en las finanzas públicas municipales, esta intervención va más allá de configurar las bases generales para el funcionamiento de este nivel de gobierno por parte de los Estados de la Federación y, por tanto, no es coherente con el orden constitucional.

En este sentido, el mismo orden jurídico local ordena que las cuentas públicas de los Municipios sean revisadas por el Congreso del Estado a través de su Auditoría Superior, la que tendrá que verificar que se hayan colmado los requisitos de las normas presupuestales que norman la creación, gasto y funcionamiento de órganos descentralizados municipales, en un segundo momento. Así lo ordena el artículo 63, fracción XIII, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León:

"Artículo 63. Corresponde al Congreso:

"...

"XIII. Fiscalizar, revisar, vigilar, evaluar, aprobar o rechazar en su caso con el apoyo de la Auditoría Superior del Estado, las cuentas públicas que presenten los Poderes del Estado, los organismos autónomos, los organismos descentralizados y desconcentrados y fideicomisos públicos de la administración pública del Estado, los Municipios y sus organismos descentralizados y desconcentrados, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustaron a los criterios señalados en los presupuestos respectivos y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, así como fiscalizar a las personas físicas o morales de derecho privado que hayan recibido recursos públicos.

"...

"Si de la revisión practicada por la Auditoría Superior del Estado, aparecieran discrepancias entre los ingresos o egresos o no existiera exactitud o justificación entre los ingresos o gastos realizados, se fincarán las responsabilidades de conformidad con las disposiciones aplicables."



Es por ello que se constata la existencia de un mecanismo *ex post* para verificar que la creación y ejercicio del gasto de los órganos descentralizados municipales se pliegue a las normas presupuestales aplicables y que se sancionen los eventuales incumplimientos de esas mismas leyes.

Finalmente, resulta ineficaz analizar por vicios propios la legalidad de la resolución impugnada, cuando se demostró que los artículos impugnados de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León transgredieron el ámbito competencial del Municipio actor y fueron dichos preceptos los que fundamentaron el acuerdo impugnado. En este sentido, la resolución reclamada comparte los mismos vicios constitucionales que el artículo 33, fracción I, inciso h), y el diverso 113 de la ley que les dio fundamento y debe, por ello, también declararse inválida.

NOVENO.—**Efectos.** En estas condiciones, procede declarar la invalidez de los artículos 33, fracción I, inciso h), en su porción normativa "*En el caso de los organismos descentralizados será necesaria la aprobación del Congreso del Estado, para su constitución*" y 113 en su porción normativa "*solicitar del Congreso su aprobación para*", ambos de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y de su acto de aplicación consistente en el Acuerdo Administrativo Número 1140, emitido por la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, ya que como se precisó con anterioridad, éstos transgreden lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En términos del artículo 105, último párrafo, de la misma Constitución, los efectos surtirán únicamente entre las partes de esta controversia constitucional.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 33, fracción I, inciso h), en su porción normativa "*En el caso de los organismos descentralizados será necesaria la aprobación del Congreso del Estado, para su constitución*" y 113, párrafo primero, en su porción normativa "*solicitar del congreso su aprobación para*", de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Núm. 251, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de mayo de dos mil quince, así como de su acto de aplicación, consistente en el Acuerdo Administrativo Número 1140, emitido el



veintiuno de marzo de dos mil diecisiete por la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 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 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 los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la precisión de la litis, a las causales de improcedencia y a la descripción de las constancias de autos relacionadas con el acto impugnado.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 33, fracción I, inciso h), en su porción normativa "*En el caso de los organismos descentralizados será necesaria la aprobación del Congreso del Estado, para su constitución*", y 113, párrafo primero, en su porción normativa "*solicitar del Congreso su aprobación para*", de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Núm. 251, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de mayo de dos mil quince, así como de su acto de aplicación, consistente en el Acuerdo Administrativo Número 1140, emitido el veintiuno de marzo de dos mil diecisiete por la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León. Los Ministros Esqui-



vel Mossa, Aguilar Morales, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I. 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, Medina Mora I., 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 sentencia se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 168/2017.

Al resolver este asunto, en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, la mayoría¹ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 33, fracción I, inciso h), en su porción normativa "*En el caso de los organismos descentralizados será necesaria la aprobación del Congreso del Estado, para su constitución*" y 113, párrafo primero, en su porción normativa "*solicitar del congreso su aprobación para*", de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Número 251, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de mayo de dos mil quince.

Lo anterior, al considerar que las referidas porciones normativas son violatorias del artículo 115, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución General, ya que exceden de la creación de bases generales e invaden la autonomía del Municipio actor para llevar por sí mismo su propia administración pública, en términos del artículo 115 de la Ley Fundamental y estimó que más allá de fijar el parámetro general sobre el cual debe estructurarse el gobierno municipal,

¹ Conformada por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo. En contra, además de mí, votaron los Ministros Esquivel Mossa, Medina Mora I. y Pérez Dayán.



el órgano Legislativo local exigió su autorización previa para la constitución de organismos descentralizados municipales, con lo cual se auto atribuyó la facultad de intervenir de manera directa y concreta en dicho gobierno.

Consecuentemente, la mayoría del Tribunal Pleno declaró la invalidez del acto de aplicación de las normas impugnadas, consistente en el Acuerdo Administrativo Número 1140, emitido el veintiuno de marzo de dos mil diecisiete por la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con lo anterior, respetuosamente, me permito expresar los motivos de mi disenso, pues a diferencia de la mayoría, considero que se debió reconocer la validez de los artículos 33, fracción I, inciso h), y 113 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, así como del referido acto de aplicación de dichas normas, ya que desde mi perspectiva, no invaden el ámbito competencial del Municipio y, por ende, no son violatorios del artículo 115 de la Constitución General.

Lo estimo así, puesto que considero, a partir de lo dispuesto en el artículo 1o. de la Ley de Gobierno Municipal,² que el propósito de ese ordenamiento es, precisamente, sentar las bases generales para homologar, en la entidad federativa, la integración, organización, administración y atribuciones del gobierno municipal y de su administración pública, por lo cual, respecto de los organismos públicos descentralizados, pretende homogeneizar su conformación, para garantizar que en todo el Estado cumplan con unas bases mínimas; por ello, el ejercicio de la facultad de los Municipios para crear este tipo de organismos, se supeditó a que el Congreso del Estado otorgue su autorización, pero desde mi punto de vista, con el objeto de realizar una mera verificación de los presupuestos mínimos contenidos en los artículos 113 y 114 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.³

Por lo anterior, discrepo de la mayoría de que no se establecen criterios o pautas que deban ser seguidas por los Ayuntamientos para la constitución de un

² **Artículo 1.** La presente ley es de orden público y tiene por objeto regular y establecer las bases para la integración, organización, administración, funcionamiento y atribuciones del Gobierno y de la administración pública municipal, con base en lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Nuevo León y las disposiciones internacionales reconocidas por el orden jurídico mexicano."

³ **Artículo 113.** El Ayuntamiento, con objeto de llevar a cabo una oportuna toma de decisiones y una más eficaz prestación de los servicios públicos, podrá solicitar del Congreso su aprobación para crear organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios atendiendo al menos a los siguientes aspectos:



organismo (bases generales) y de que se trata de una norma de competencia a favor del Congreso Local para emitir actos jurídicos individualizados (según cada solicitud que se le presente) en los que determine, caso por caso, si procede o no la creación de un organismo, razón medular por la cual disiento de las consideraciones y del sentido del fallo.

Este es, para mí, el sentido que se debió adoptar respecto de las disposiciones impugnadas, interpretadas en el contexto en que las reformas al artículo 115 constitucional pretendieron que los Municipios contaran con autonomía en su gobierno y, por ello, estimo que, de acuerdo con la realidad y necesidad de cada uno de los Municipios, éstos pueden decidir que ciertas funciones se lleven a cabo a través de este tipo de organismos, pero de acuerdo con las bases generales que pretenden homogeneizar.

Lo anterior, ya que un sentido distinto como el adoptado por la mayoría, implica que el Congreso Estatal determine si existe o no la necesidad de crear este tipo de organismos y que incida directamente en el ejercicio del gobierno municipal.

Consecuentemente, al no compartir la invalidez de las normas impugnadas, estimo que su acto de aplicación se debió analizar por vicios propios, y se debió desestimar el planteamiento en el que el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, actor, adujo la violación al principio de igualdad en el ejercicio de la atribución del Congreso, en relación con el trato dado al Municipio de Guadalupe, ya que de las consideraciones del dictamen aprobado por la legislatura para negar la solicitud formulada se aprecia que no se cumplieron los requisitos que exigen los numerales 113 y 114 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disentimiento.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"I. Estructura jurídico-administrativa;

"II. Órganos de fiscalización, vigilancia, control y evaluación;

"III. Descripción clara de los programas y servicios que estarán a cargo del organismo, incluyendo objetivos y metas concretas que se pretendan alcanzar;

"IV. Monto de los recursos que se destinarán a dichos organismos y destino de las utilidades en su caso;

"V. Efectos económicos y sociales que se pretenden lograr; y

"VI. Las demás que se regulen en el reglamento que se expida al efecto y sean inherentes a su función."

"Artículo 114. El Ayuntamiento designará un comisario para cada uno de los organismos descentralizados creados, y establecerá las formas para contar con una adecuada información sobre el funcionamiento de dichos organismos; lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones de vigilancia y fiscalización del Ayuntamiento, la Contraloría Municipal y el Congreso del Estado, que podrán ejercerlas en cualquier momento."

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 31 de agosto de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

