

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 5  
TOMO I**

Septiembre de 2021

Pleno (1)



# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 5**  
**TOMO I**

Septiembre de 2021

Pleno (1)

## DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz  
*Director General*

---

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar  
*Presidente*

## **PRIMERA SALA**

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat  
*Presidenta*

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

## **SEGUNDA SALA**

Ministra Yasmín Esquivel Mossa  
*Presidenta*

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



# CONTENIDO GENERAL



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

## ■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis .....

5

#### ■ Subsección 4

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

13

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Subsección 5</b> Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad .....</li> </ul>	1003
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Sección Segunda</b> Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Subsección 2</b> 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 .....</li> </ul> </li> </ul>	1073
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>SEGUNDA PARTE</b> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Sección Primera</b> Jurisprudencia</li> </ul> </li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Subsección 1</b> Por precedentes .....</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	1479
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Subsección 2</b> Por contradicción de tesis .....</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	1617
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Sección Segunda</b> Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Subsección 1</b> Tesis aisladas y, en su caso, sentencias .....</li> </ul> </li> </ul>	1917
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Subsección 2</b> Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad .....</li> </ul> </li> </ul>	1937

## ■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis..... 2069

### ■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 2139

## ■ CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis..... 2191

### ■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia..... 2865

## ■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Por reiteración..... 2871

■ <b>Sección Segunda</b>	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia .....	2973
■ <b>SEXTA PARTE</b>	
Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros	
■ <b>Sección Primera</b>	
Suprema Corte de Justicia de la Nación	
■ <b>Subsección 3</b>	
Ministro Presidente .....	3211
■ <b>Subsección 4</b>	
Comités.....	3239
■ <b>Sección Segunda</b>	
Consejo de la Judicatura Federal .....	3247
■ <b>NOVENA PARTE</b>	
Índices	
Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	3319
Índice de Sentencias .....	3343
Índice de Votos .....	3357
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....	3449
Índice de Declaratorias Generales de Inconstitucionalidad.....	3525
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	3531
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal .....	3533

Índice en Materia Constitucional.....	3535
Índice en Materia Penal .....	3539
Índice en Materia Administrativa.....	3547
Índice en Materia Civil.....	3553
Índice en Materia Laboral .....	3559
Índice en Materia Común.....	3565
Índice de Jurisprudencia por Precedentes .....	3575
Índice de Jurisprudencia por Contradicción .....	3577
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	3591
Índice de Ordenamientos .....	3613



## CONTENIDO



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## ADVERTENCIA



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

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

		Subsección 4. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Sentencias que contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad.	Sentencias y, en su caso, votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine el Pleno.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Sentencias que no contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Segunda Parte. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.

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

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

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

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

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

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

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

Las tesis correspondientes a la Undécima Época se distinguen de las aprobadas en Épocas anteriores, con la adición al número de identificación de la referencia "**(11a.)**".

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

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

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

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

## TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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

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

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

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

## ÉPOCAS



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

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales han influido en la publicación del *Semanario*, lo que ha dado lugar a que ésta se divida en Épocas. Actualmente son diez las Épocas que han concluido, y es la Undécima la que se integra.

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

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

**PRIMER PERIODO**  
**(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

<b>PRIMERA ÉPOCA</b>	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de enero de mil ochocientos setenta y uno a septiembre de mil ochocientos setenta y cinco.
<b>SEGUNDA ÉPOCA</b>	Está conformada por 17 tomos. Inicia en enero de mil ochocientos ochenta y uno, al reanudarse la publicación del <i>Semanario</i> , y termina en diciembre de mil ochocientos ochenta y nueve, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal.
<b>TERCERA ÉPOCA</b>	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de mil ochocientos noventa a diciembre de mil ochocientos noventa y siete. Su conclusión obedece a que las reformas de seis de octubre de mil ochocientos noventa y siete al Código Federal de Procedimientos Civiles modifican la normativa del juicio de amparo y suprimen de ella lo concerniente a la institución de la jurisprudencia.
<b>CUARTA ÉPOCA</b>	Se integra por 52 tomos. Principia el cinco de enero de mil ochocientos noventa y ocho y finaliza en agosto de mil novecientos catorce, en virtud de que, con el triunfo del Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza desconoce a los tres Poderes de la Unión, por ello se disuelve el Alto Tribunal y sobreviene la segunda interrupción a la publicación del <i>Semanario</i> .

## SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

<b>QUINTA ÉPOCA</b>	<p>Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del primero de junio de mil novecientos diecisiete al treinta de junio de mil novecientos cincuenta y siete.</p> <p>Su ordenación se presenta en forma cronológica. Dentro del material publicado sobresalen las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales se encuentran precedidas por sumarios en los que brevemente se precisan las cuestiones jurídicas abordadas y las tesis adoptadas. Al final de cada tomo aparece publicado su índice.</p>
<b>SEXTA ÉPOCA</b>	<p>A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de mil novecientos cincuenta y siete, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron el inicio de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas, y cubre el periodo del primero de julio de mil novecientos cincuenta y siete al quince de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho.</p> <p>Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado, cada una de las cuales corresponde a una instancia (Pleno y Salas Numerarias). En cada una de las partes se incorporan índices que facilitan la localización del material publicado.</p>
<b>SÉPTIMA ÉPOCA</b>	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución General y a la Ley de Amparo, efectuadas en mil novecientos sesenta y ocho, que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábigas y abarca del primero de enero de mil novecientos sesenta y nueve al catorce de enero de mil novecientos ochenta y ocho.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p>
<b>OCTAVA ÉPOCA</b>	<p>La Octava Época da inicio el quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho y culmina el tres de febrero de mil novecientos noventa y cinco. Su inicio está determinado por las reformas constitucionales y legales de mil novecientos ochenta y ocho, que trasladaron el control de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que significó importantes cambios a nuestro sistema de jurisprudencia.</p>

	<p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 86 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por sus Salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito, así como las tesis aisladas y los acuerdos del Pleno del Alto Tribunal.</p>
<p><b>NOVENA ÉPOCA</b></p>	<p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que influyeron en la organización, estructura y competencia del Poder Judicial de la Federación marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena.</p> <p>Ésta comienza el cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cinco y culmina el tres de octubre de dos mil once. Se integra por 34 tomos, en los que se conjuntan las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y de la <i>Gaceta</i>.</p>
<p><b>DÉCIMA ÉPOCA</b></p>	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado el seis de junio de dos mil once en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el diez de junio de dos mil once, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.</p> <p>Durante su vigencia funcionan los Plenos de Circuito, por lo que en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y su <i>Gaceta</i> pueden consultarse también los fallos y criterios provenientes de dichos órganos.</p> <p>En esta Época, el <i>Semanario</i> experimenta una importante transformación: deja de ser un medio de difusión impreso para convertirse en un sistema digital de compilación, sistematización y difusión disponible en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>

## UNDÉCIMA ÉPOCA

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



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





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

#### **RECURSO DE QUEJA EN EL JUICIO DE AMPARO. CUANDO LA PARTE RECURRENTE PRESENTA DESISTIMIENTO DEBIDAMENTE RATIFICADO EN ESA INSTANCIA, EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEBE TENERLA POR DESISTIDA DEL RECURSO Y DECLARAR LA FIRMEZA DEL AUTO IMPUGNADO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito que conocieron de los asuntos sostuvieron posturas distintas respecto a la calificativa que merece el recurso de queja cuando, durante su tramitación, la parte recurrente se desiste, pues mientras uno determinó que debía declararse sin materia el recurso, ya que con la voluntad de no proseguir con éste, los agravios dejaban de existir y era imposible confrontar la legalidad del auto recurrido, así como que la firmeza limitaría el derecho de acceso a la justicia de los demás sujetos procesales que interpusieran un recurso de queja por motivos distintos, otros determinaron que debía tenerse por desistida a la parte recurrente y decretar la firmeza del auto recurrido por la aplicación analógica de diversos criterios de este Alto Tribunal en los que se determinaba esa calificativa para el desistimiento del recurso de revisión, así como por el contenido de los artículos 356, fracción II y 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: Debe tenerse por desistida a la parte recurrente y declarar la firmeza del auto recurrido respecto de ésta, cuando se presenta desistimiento del recurso de queja debidamente ratificado durante la tramitación del mismo.

Justificación: El desistimiento es una manifestación de la voluntad de la parte recurrente que implica el abandono de la pretensión de impugnar la resolución que se estima ilegal y contraria a sus intereses, por lo que su efecto es análogo al



supuesto en el que el recurso nunca se hubiera interpuesto. En consecuencia, el órgano de amparo se ve imposibilitado para estudiar los agravios y se entiende la resolución como no impugnada. Así, el juzgador debe hacer referencia a estos dos aspectos: por una parte, tener por desistida a la parte recurrente, en tanto que es una consecuencia lógica de respetar el principio de instancia de parte agraviada y no constreñir al recurrente aun en contra de su voluntad y, por otra, dejar firme la decisión recurrida para dicha persona, toda vez que no es jurídicamente posible analizar los agravios al considerar la resolución como no impugnada; en la inteligencia de que la resolución adquiere firmeza respecto de lo que afecta a la parte recurrente, no respecto de las demás partes que intervienen en el procedimiento y que también tienen derecho a recurrir en lo que conforme a derecho les interese. En ese sentido, el hecho de declarar que una resolución queda firme no debe confundirse con declarar que causó ejecutoria, pues esta calidad se adquiere una vez que se cumplan los supuestos del artículo 356 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, respecto de todas las partes que intervienen en el proceso de mérito.

#### **P./J. 3/2021 (11a.)**

Contradicción de tesis 207/2020. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 22 de junio de 2021. Unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver las quejas 119/2019, 147/2019 y 139/2020, el sustentado por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver



la queja 22/2018, y el diverso sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 61/2017.

El Tribunal Pleno, el siete de septiembre en curso, aprobó, con el número 3/2021 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a siete de septiembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE DAR VISTA AL QUEJOSO PARA QUE EN EL PLAZO DE TRES DÍAS MANIFIESTE LO QUE A SU DERECHO CONVenga, CONFORME AL ARTÍCULO 64, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO SE DESECHA ESE MEDIO DE IMPUGNACIÓN.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al emitir resolución en segunda instancia del juicio de amparo indirecto, determinaron desechar el recurso de revisión interpuesto sin que se actualizara causal de improcedencia alguna no advertida previamente e interpretaron el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, llegando a posiciones contrarias, ya que mientras uno de los órganos colegiados, derivado de una interpretación de dicho precepto, estimó que en cualquier caso de desechamiento procede dar vista al recurrente con motivo de ello; el otro consideró que la vista no procedía, porque no era dable otorgar al recurrente el plazo establecido por la citada norma cuando no se actualiza una causal de improcedencia no observada previamente, por la cual deba darse vista a la parte inconforme.

Criterio jurídico: La obligación de dar vista, prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, no es aplicable con motivo del desechamiento del recurso de revisión en amparo indirecto; de ahí que cuando el Pleno de un Tribunal Colegiado de Circuito determine desechar el recurso de revisión no procede, previamente, dar vista al recurrente.

Justificación: El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado, en la jurisprudencia P./J. 51/2014 (10a.), que de la interpretación del



artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, que indica: "Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga", se concluye que la vista a la que se refiere debe darse cuando la causa de improcedencia que se advierte de oficio no haya sido alegada por una de las partes y, además, no se haya analizado por un órgano jurisdiccional que hubiere conocido de la primera instancia del juicio de amparo respectivo, ante la imposibilidad de impugnar lo que al efecto se determine por el órgano de alzada de amparo, por lo que deberán actuar en esos términos tanto la Suprema Corte como los Tribunales Colegiados de Circuito, según sea el caso, en razón de las facultades de revisión y de última instancia que les dota el artículo 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, la vista contenida en ese precepto debe darse única y exclusivamente cuando el órgano de segunda instancia advierta de oficio la actualización de una causal de improcedencia novedosa del juicio de amparo indirecto o directo, ambos en revisión; por lo que aun cuando se haya interpretado por extensión que respecto del amparo directo resulta válido ampliar esa vista, ello se debe a que igualmente se trata de favorecer la situación jurídica del quejoso en relación con la posible causa de improcedencia. Esto es, la obligación de dar vista previa está siempre referida a la improcedencia del juicio, y no así de los recursos previstos en la Ley de Amparo y, precisamente por ello, no es procedente su otorgamiento con la actualización de la improcedencia del recurso de revisión, pues se trata de un supuesto no previsto en dicho ordenamiento legal. Al respecto, como lo sustentó la Segunda Sala del Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 120/2017 (10a.), la finalidad del segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo es dar oportunidad al quejoso de formular argumentos relativos a la no actualización de una causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano jurisdiccional, dado que una causa de improcedencia implica la extinción de la posibilidad de analizar el acto reclamado. Así, los plazos para la interposición del recurso de revisión y, en general, su trámite, se encuentran claramente regulados en la Ley de Amparo (artículos 81 a 96), por lo que, al ser un recurso asequible, si una de las partes en el juicio promueve un recurso de revisión que resulte improcedente, no es necesario darle vista previa a su desechamiento; sin que ello implique vulnerar





el derecho de audiencia o de acceso a la justicia reconocidos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el ejercicio de éstos se encuentra sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, presupuestos y cargas procesales que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia, como lo es la carga procesal dispuesta de manera accesible a la persona, de presentar el recurso efectivo.

### P./J. 1/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 562/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 22 de junio de 2021. Unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Úrsula Hernández Maquívar.

### Tesis y/o criterios contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 378/2018, el cual dio origen a la tesis aislada VII.2o.C.55 K (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE REVISIÓN. CUANDO EL PLENO DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO LO DESECHE, DEBE DARSE VISTA AL QUEJOSO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ATENTO AL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de mayo de 2019 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2729, con número de registro digital: 2019888, y

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 303/2019.

**Nota:** Las jurisprudencias P./J. 51/2014 (10a.) y 2a./J. 120/2017 (10a.) citadas, aparecen publicadas con los títulos y subtítulos: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA, SE DEBE DAR VISTA AL



QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA NOVEDOSA, TANTO EN EL SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALICEN SIMULTÁNEAMENTE LAS DOS HIPÓTESIS QUE PREVÉ, COMO EN AMPARO DIRECTO." y "VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. ES INAPLICABLE PARA EL RECURRENTE TRATÁNDOSE DEL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL DIVERSO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE LA MATERIA.", en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 24, con número de registro digital: 2007920, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de septiembre de 2017 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 46, Tomo I, septiembre de 2017, página 763, con número de registro digital: 2015053, respectivamente.

El Tribunal Pleno, el siete de septiembre en curso, aprobó, con el número 1/2021 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a siete de septiembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **REVISIÓN ADHESIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. ES PROCEDENTE AUN CUANDO LA MISMA PARTE HAYA INTERPUESTO REVISIÓN PRINCIPAL EN CONTRA DE LA MISMA RESOLUCIÓN.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas distintas respecto a la procedencia del recurso de revisión adhesiva cuando previamente la misma persona interpuso recurso de revisión principal en contra de la misma resolución; así, un Tribunal Colegiado determinó que el recurso de revisión adhesiva es improcedente en dichos casos ya que, de conformidad con la teoría de la impugnación, el derecho a recurrir está limitado por la prohibición del doble recurso; mientras que el otro Tribunal Colegiado afirmó que ambos recursos tienen propósitos diferentes, pues mientras la revisión principal se encamina a controvertir las determinaciones adoptadas en una resolución de primera instancia que le perjudican, la adhesiva tiene por objeto que se confirme la decisión del Juez primigenio en la parte que le beneficia.



Criterio jurídico: Por regla general, debe admitirse la revisión adhesiva promovida por una de las partes, incluso, cuando promovió recurso de revisión principal en contra de la misma resolución.

Justificación: Lo anterior es así, en virtud de que no existe a nivel constitucional ni legal restricción expresa o motivo de desechamiento manifiesto de la revisión adhesiva cuando se haya presentado previamente la revisión principal por la misma persona. Al contrario, lo que existe en la Constitución General es el derecho a la tutela judicial efectiva, el principio pro persona y el principio *pro actione*. Dichos mandatos, en su conjunto, obligan a las autoridades jurisdiccionales a adoptar la interpretación que resulte más benéfica para el ejercicio de un derecho y, a su vez, la menos restrictiva para la procedencia de la acción. En este sentido admitir, por regla general, la revisión adhesiva aun cuando la misma parte ya haya promovido recurso de revisión principal en contra de la misma resolución, tiene como efecto la optimización del derecho a la tutela judicial efectiva, ya que concede la oportunidad procesal para exponer argumentos que, de otra forma, serían desechados sin justificación válida.

#### **P./J. 2/2021 (11a.)**

Contradicción de tesis 114/2019. Entre las sustentadas por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México. 24 de junio de 2021. Unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Jeannette Velázquez de la Paz.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 9/2013, el cual dio origen a la tesis aislada I.9o.P.1 K (10a.), de título y subtítulo: "REVISIÓN ADHESIVA. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO SI QUIEN LO PROMUEVE PREVIAMENTE INTERPUSO REVISIÓN PRINCIPAL CONTRA LA MISMA RESOLUCIÓN Y ÉSTA LE FUE ADMITIDA.",



publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 3, mayo de 2013, página 2108, con número de registro digital: 2003754; y,

El Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, al resolver el recurso de reclamación 12/2018, el cual dio origen a la tesis aislada II.2o.2 K (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE REVISIÓN ADHESIVA EN EL AMPARO. PROCEDE SU ADMISIÓN A PESAR DE QUE LO INTERPONGA QUIEN TAMBIÉN FIGURA COMO RECURRENTE EN EL RECURSO PRINCIPAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de agosto de 2018 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, Tomo III, agosto de 2018, página 3034, con número de registro digital: 2017577.

El Tribunal Pleno, el siete de septiembre en curso, aprobó, con el número 2/2021 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a siete de septiembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## Subsección 4

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

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (ARTÍCULO 23 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS).**

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

**III. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LOS SUPUESTOS DE RESERVA EX ANTE Y ABSOLUTOS DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA, POR RAZONES DE SEGURIDAD PÚBLICA RESPECTO DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS OPERACIONES, INSTALACIONES, ACTIVIDADES, MOVIMIENTOS DEL PERSONAL O VEHÍCULOS DE ASIGNATARIOS, CONTRATISTAS O PERMISIONARIOS QUE SE VINCULEN CON LAS ACTIVIDADES PREVISTAS EN EL PÁRRAFO SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO EXCEDEN LA EXCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6, APARTADO A, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**



**DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL SENTIDO DE QUE ESA RESERVA DEBE SER TEMPORAL, FUNDADA Y MOTIVADA POR LOS SUJETOS OBLIGADOS, A TRAVÉS DE LA APLICACIÓN DE LA PRUEBA DE DAÑO (ARTÍCULO 23 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS).**

**IV. DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS. EL MINISTERIO PÚBLICO AL SOLICITAR LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA SE ENCUENTRA OBLIGADO A JUSTIFICAR SU IMPOSICIÓN, SIENDO EL JUEZ DE CONTROL QUIEN DETERMINARÁ SI PROCEDE O NO DECRETARLA. (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 4, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DURANTE EL PROCEDIMIENTO PENAL EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN SOLICITARÁ LA PRISIÓN PREVENTIVA COMO MEDIDA CAUTELAR SIN PERJUICIO DE SOLICITARLA CONJUNTAMENTE CON ALGUNA OTRA", DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS).**

**V. PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ELEMENTOS PARA ANALIZAR EL GRADO DE SUFICIENCIA EN LA CLARIDAD Y PRECISIÓN DE UNA NORMA (ARTÍCULO 10 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS).**

**VI. PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. SU NATURALEZA Y ALCANCES (ARTÍCULO 10 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS).**

**VII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSTITUCIONAL. DIRECTRICES A PARTIR DE LAS CUALES SE VERIFICA (ARTÍCULO 10 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS).**

**VIII. NORMAS PENALES EN BLANCO. SUS TIPOS CONFORME A LA JURISPRUDENCIA (ARTÍCULO 10 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS).**



**IX. DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS. EL TIPO PENAL CONSISTENTE EN EL AUXILIO, LA FACILITACIÓN O LA AYUDA EN SU COMISIÓN, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL, TAXATIVIDAD Y PLENITUD HERMÉTICA, PUES SU CONTENIDO SE COMPLEMENTA NECESARIAMENTE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 8 Y 9 DE ESA LEY (ARTÍCULO 10 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS).**

**X. DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS. LA NORMA TRANSITORIA AL TENOR DE LA CUAL LA LEGISLACIÓN PENAL APLICABLE SERÁ *IPSO FACTO* LA NUEVA LEGISLACIÓN PENAL EN DICHA MATERIA, NO OBSTANTE EL MOMENTO EN QUE SE COMETIÓ EL ILÍCITO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY EN BENEFICIO DEL INculpADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS).**

**XI. DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS. LA FACULTAD DEL JUEZ O TRIBUNAL DE EFECTUAR LA TRASLACIÓN DEL TIPO EN ATENCIÓN A LA CONDUCTA Y SUS MODALIDADES, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY EN BENEFICIO DEL INculpADO (ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO, FRACCIÓN II; DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS).**

**XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS).**

**XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS).**



**XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL QUE IMPLICA DEJAR SIN EFECTOS LA TRASLACIÓN DEL TIPO ORDENADA EN ÉSTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y SU ACUMULADA 14/2016. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 25 DE FEBRERO DE 2020. PONENTE: NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIOS: RICARDO GARCÍA DE LA ROSA, RICARDO MONTERROSAS CASTORENA Y ALEJANDRO GONZÁLEZ PIÑA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del veinticinco de febrero de dos mil veinte.

**VISTOS**, para resolver los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad identificadas al rubro; y,

RESULTANDO:

**1. PRIMERO.—Presentación de las demandas y normas impugnadas.** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovieron, respectivamente, acción de inconstitucionalidad mediante oficios recibidos el once de febrero de dos mil dieciséis, ante la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**2. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales** solicitó la invalidez del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos. Por su parte, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** solicitó la inva-



lidez de los artículos 4, segundo párrafo, 10 y tercero transitorio, todos, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día doce de enero del dos mil dieciséis.

**3. SEGUNDO.—Artículos constitucionales que se señalan como violados.** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales estima que el precepto impugnado viola los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII; y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo noveno transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución General en materia de energía, el cual funda que "las contrataciones y asignaciones en materia de hidrocarburos serán otorgadas a través de mecanismos que garanticen la máxima transparencia".

**4.** Asimismo, considera violados los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 30 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que el Congreso de la Unión, con el numeral 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, impuso límites y restricciones injustificados y sin criterios de racionalidad al derecho fundamental de acceso a la información.

**5.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que se violentan los artículos 1o., 14, 16, 19 y 20, apartado B, fracción I, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo considera que violan los numerales 7, 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**6. TERCERO.—Conceptos de invalidez. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante "instituto accionante"), expresó lo siguiente:**

a) En su **primer concepto de invalidez**, que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos es contrario a los artículos 1o. y 6o. de la Constitución Federal; y 1, 2, 30 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que sin criterio de



razonabilidad alguno, impone restricciones y límites injustificados al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, los cuales de acuerdo a interpretaciones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, deben ser idóneos, necesarios y proporcionales.

b) Lo anterior lo considera, *desde un primer punto de vista, porque con el artículo impugnado se restringe y limita el derecho funda (sic) del ejercicio de acceso a la información.* A este respecto, estima que el artículo 6o. constitucional establece un nuevo marco en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, imponiendo a toda autoridad de los tres niveles de gobierno, una serie de restricciones y proscripciones respecto de tales derechos fundamentales, entre las que se encuentran la prevalencia del principio de máxima publicidad.

c) Estima que el Poder Reformador de la Constitución estableció claramente que el derecho de acceso a la información sólo puede ser reservado temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. Esto se corrobora con lo previsto en los artículos 30 y 32.2, y el inciso b) del punto 2 del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como diversos precedentes emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los que se ha establecido un estándar a través del cual todo Estado miembro debe sujetarse en materia de límites y restricciones a los derechos humanos, en el caso concreto, en materia de acceso a la información.

d) Considera que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos no cumple con los estándares antes señalados, ya que de forma arbitraria y sin claridad alguna prevé que será información reservada por causas de seguridad nacional la relativa al funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Federal.

e) Advierte que el legislador, a través del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, impuso



una restricción abusiva y arbitraria, contraria al propio artículo 6o. constitucional, pues lejos de propugnar el acceso a la información que por su naturaleza es pública –maximizando con ello un derecho fundamental–, limita de manera irrestricta el acceso a la misma por causa de seguridad nacional. Además, considera que aunque el legislador le haya dado el tratamiento de "seguridad nacional", esto no puede justificar la generación de una restricción indefinida y una facultad omnímoda del legislador para que emita normas que por razones de seguridad nacional, condicionen o restrinjan el ejercicio de un derecho fundamental de acceso a la información.

f) En este mismo tenor, considera que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos es arbitrario, ya que establece una restricción y limitación al derecho fundamental de acceso a la información, que radica en una imprecisión en cuanto a sus alcances, puesto que no se establece en forma accesible, inequívoca, de forma acotada y precisa los límites y restricciones, lo cual genera que las personas no puedan comprender qué información va a ser sujeta a reserva automática por causas de seguridad nacional.

g) Sostiene además, que la norma impugnada se abstiene de expresar una limitación o restricción en forma clara, la cual no permite que el gobernado sepa tanto los alcances de la misma como sus términos, contribuyendo a la opacidad y confusión, puesto que de manera tajante solo prevé que cierta información (datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios) será reservada por causas de seguridad nacional, bastando sólo para ello que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 constitucional.

h) Afirma que la restricción establecida en el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos no persigue un fin legítimo. Esto es, al no haberse apegado dicho precepto al mandato del Poder Reformador de la Constitución contenido en el artículo 73, fracción XXIX-S, cualquier restricción o limitación carece de legitimidad de origen; aunado a que tales restricciones son a todas luces desproporcionales pues lejos de asegurar el acceso a cierta información que es por naturaleza pública, se impone una reserva *a priori* y atemporal a cierta información por la sola



presunción que puede resultar relacionada con actividades dispuestas en el párrafo séptimo del artículo 27 constitucional.

i) Desde un segundo punto de vista, el instituto accionante considera que la medida impugnada no cumple con los elementos de un test de proporcionalidad; tales como idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido.

j) En cuanto a la *idoneidad de la medida restrictiva*, el instituto accionante considera que si bien es dable sostener que se puede considerar como formalmente idónea una medida restrictiva por estar contenida en la ley, también lo es que dicha medida no resulta material o sustancialmente idónea, pues de acuerdo con el marco jurídico dicha medida debió estar contenida necesariamente en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

k) Por lo que se refiere a la *necesidad de la medida restrictiva*, el instituto accionante estima que la medida restrictiva impuesta en el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, resulta innecesaria pues lejos de estar contenida en la norma que dispuso para ello el Poder Reformador de la Constitución –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública–, se previó en un artículo contenido en una norma jerárquicamente inferior, contraviniendo así la fracción I del apartado A del artículo 6o. constitucional y del segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

l) Considera violentada también la fracción XXIX-S del artículo 73 constitucional, en relación con el segundo párrafo del numeral 100 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Aunado a que existen medidas alternativas igualmente idóneas para limitar el derecho de acceso a la información que intervienen el derecho fundamental en un grado menor, como sería la propia Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

m) En cuanto a la *proporcionalidad en sentido estricto de la medida restrictiva*, el instituto accionante argumenta que la medida establecida en el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia



de Hidrocarburos, resulta desproporcional, pues lejos de modular el derecho de acceso a la información de manera temporal y en determinados casos, lo hace *prima facie* y proscribire el derecho a acceder a cierta información que por su naturaleza es pública.

n) En su **segundo concepto de invalidez**, el instituto accionante considera que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, es contrario al artículo 6o. de la Constitución Federal al establecer una reserva automática y atemporal a determinada información, cuando el Poder Reformador de la Constitución fue expreso al sostener que toda información de esa índole, no sólo debe ser considerada como pública, sino que será sujeta a reservas siempre temporales. De esta forma, estima el instituto accionante que el precepto impugnado impone una limitante y restricción al derecho de acceso a la información sin criterio de razonabilidad alguno.

o) Considera que la remisión del artículo 23 a la Ley de Seguridad Nacional, resulta infructuosa, vacía, pues en la ley de la materia no se regula cuál información debe ser considerada de seguridad nacional, aunado a que se está en presencia de una remisión circular; esto es, atento a lo establecido en el artículo 8, fracción V, de la Ley de Seguridad Nacional, la Ley para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos remite a la Ley de Seguridad Nacional, y ésta se encuentra a su vez supeditada a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

p) Afirma que la instancia competente para conocer de los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de seguridad nacional, es el Consejo de Seguridad Nacional y no el legislador federal ordinario de conformidad con el artículo 13, fracción IX, de la Ley de Seguridad Nacional.

q) En cuanto a su **tercer concepto de invalidez**, el instituto accionante estima que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, es contrario al artículo 6o. constitucional al incurrir el legislador ordinario en una omisión legislativa consistente en la deficiente regulación en que incurrió al procurar reservas fuera de las contenidas en la ley general.



r) Argumenta que el Congreso de la Unión estableció en el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, una figura novedosa consistente en una causal de reserva a la información atemporal por causas de seguridad nacional, misma que no encuentra sustento ni en la Constitución Federal ni en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cual indudablemente es una omisión legislativa relativa.

s) Estima que el legislador federal, reguló de manera deficiente y creó una figura propia que lejos de maximizar el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas, lo inhibe y circunscribe a mayores estándares.

t) En su **cuarto concepto de invalidez**, el instituto accionante considera que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, es contrario a los artículos 1o. y 6o. constitucionales, ya que lejos de expandir los derechos fundamentales y maximizar el ejercicio del acceso a la información, lo inhibe al categorizar cierta información *ipso facto* como reservada, estableciendo con ello una regresividad en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

u) Estima que todas las autoridades del Estado Mexicano, dentro del ámbito de su competencia, tienen la obligación de incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.

v) Por tanto, considera que el legislador ordinario, lejos de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 1o. de la Constitución Federal, emite una norma regresiva que modula el ejercicio del derecho de acceso a la información de tal manera que proscribe el acceso a la información de ciertos datos, los cuales hasta antes de la publicación del precepto impugnado no estaban ni reservados por razones de seguridad nacional y podían ser de acceso público.



w) Considera se genera un efecto inhibitorio del derecho de acceso a la información, ya que al establecerse requisitos infranqueables para acceder a determinados datos e información, trae como consecuencia un desánimo en el ejercicio de un derecho fundamental.

x) Respecto de su **quinto concepto de violación**, estima que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos es contrario al artículo noveno transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, ya que contraviene el principio de máxima transparencia en materia de contrataciones y asignaciones en materia de hidrocarburos, dispuesto por el Poder Reformador de la Constitución.

y) Estima que en el caso concreto, el legislador ordinario, contraviniendo claramente el principio de máxima transparencia en materia de energía e hidrocarburos, pretende con el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, que la información o datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos de personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos sea reservada por razones de seguridad nacional.

z) En su **sexto concepto de invalidez**, el instituto accionante considera que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos es contrario a los artículos 1o., 6o. y 73 de la Constitución Federal, al contravenir diversos preceptos constitucionales, tales como el de máxima publicidad de la información pública; el principio de excepcionalidad que reviste a las reservas de la información; el principio de temporalidad que debe caracterizar a toda limitante al acceso a la información; el principio de máxima publicidad y transparencia en el manejo de los ingresos que la Nación habrá de obtener, con la finalidad adicional de prevenir, combatir y sancionar la corrupción; así como el principio de progresividad en materia de derechos humanos establecidos en el artículo 1o. constitucional.

aa) Considera se viola el principio de máxima publicidad de la información pública, ya que durante la reforma de 2014, el Poder Reformador de la Consti-



tución precisó que para acotar el margen de discrecionalidad que pudiera existir por parte de los sujetos obligados, sería en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información en la que se normarían todas las reservas a la información a efecto de que toda la información pública no sujeta a ellas, observara el principio de máxima publicidad. En ese sentido con el artículo impugnado se va en contra de los principios de reserva establecidos en la ley general.

bb) Se viola el principio de excepcionalidad que reviste a las reservas de la información, ya que la definición de instalaciones estratégicas hecha por la mencionada Ley Federal en Materia de Delitos de Hidrocarburos, no cuenta con limitación alguna, por lo que todos los elementos tangibles vinculados a las actividades estratégicas pueden ser clasificados como reservados.

cc) Se viola el principio de temporalidad que debe caracterizar a toda limitante al acceso a la información ya que, de conformidad con el artículo 6o., apartado A, fracción I, constitucional se establece que toda información en posesión de los sujetos obligados es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes.

dd) Se violenta también el principio de máxima publicidad y transparencia en el manejo de los ingresos que la nación habrá de obtener, con la finalidad adicional de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

ee) Estima violentado el principio de progresividad en materia de derechos humanos establecido en el artículo 1o. constitucional, al afirmar con criterios de esta Suprema Corte, que dicho principio exige que todas las autoridades del Estado Mexicano, dentro del ámbito de su competencia, están obligados a incrementar gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, lo que les impide adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección.

## **7. Conceptos de Invalidez expresados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:**

a) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "Comisión Accionante"), en su **primer concepto de invalidez**, estima que el artículo 4, se-



gundo párrafo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, es transgresor de los artículos 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al disponer la prisión preventiva para todos los delitos previstos en esa ley como regla general absoluta. De esta forma, considera la Comisión Accionante que se trata de una restricción inconstitucional del derecho a la libertad personal, así como de seguridad jurídica y de legalidad.

b) Afirma que la hipótesis normativa que contiene el artículo impugnado, generaliza el uso de la prisión preventiva para todos los delitos contenidos en la ley respectiva sin evaluar si la medida cautelar es racional y proporcional para cada caso concreto, porque sucede que algunos de los ilícitos descritos en el ordenamiento jurídico penal no actualizan la necesidad ni la excepcionalidad que haga procedente la prisión preventiva.

c) Estima que la norma impugnada no distingue que la medida procede a solicitud del Ministerio Público, cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

d) Considera que la norma impugnada invirtió la regla de excepcionalidad de la prisión preventiva porque además de la prisión podrán solicitarse otras medidas de manera adicional. De esta forma no se agota la posibilidad de evaluar *a priori* la pertinencia de otras medidas preferentes a la imposición de la prisión.

e) Afirma que para imponer la prisión preventiva, se debe cumplir con las condiciones, términos y requisitos que señale la Constitución Federal en su artículo 19, cuestión que no se cumple en todos los delitos que contiene la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, pues no encuadran en la exigencia constitucional de ser delitos graves.

f) Esto se hace patente con los criterios fundamentales establecidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a saber: 1) que la libertad



personal, puede ser limitada por la prisión preventiva, pero sólo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las constituciones políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas; 2) la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurarse de no impedir el desarrollo eficiente de las investigaciones; y, 3) toda vez que la prisión preventiva es una medida cautelar, ésta se debe imponer excepcionalmente y no como la regla general.

g) En su **segundo concepto de invalidez**, la Comisión Accionante estima que el artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, resulta violatorio del artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, materializándose con ello una violación a los principios de presunción de inocencia, legalidad, formalidades esenciales del procedimiento, así como a los derechos de seguridad jurídica, libertad personal y principio pro persona.

h) Considera que la hipótesis normativa adolece de las siguientes imprecisiones: 1) no delimita la participación que da origen a la calidad del sujeto activo; como tal, no se desprende el grado de participación y se inhibe la presunción de inocencia de los imputados ante cualquier participación; 2) utiliza ambiguamente los verbos "*a quien auxilie, facilite, o preste ayuda, por cualquier medio*" como tal no se delimita ni describe la acción específica; 3) los verbos rectores no quedan definidos, ni se prevé los medios para su acreditación; 4) no delimita elementos ni descriptivos del tipo para determinar la actualización de la hipótesis normativa en el auxilio, facilitación o prestación de ayuda, por cualquier medio; 5) no se conectó la acción rectora del tipo con la intencionalidad del sujeto activo; 6) no refiere un bien jurídico concreto que se intente proteger, como tal no existe correspondencia entre el bien jurídico que se pretende salvaguardar y el tipo penal; 7) no se completa el tipo penal por sí mismo, por ello resulta un tipo penal abierto; y 8) no utiliza el derecho penal como *ultima ratio*.

i) Afirma que así, el artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, transgrede el contenido de los artículos 1o., 14, 16, primer párrafo y 20, apartado B, fracción I, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 8 de la Convención



Americana sobre Derechos Humanos, tratándose de los principios de seguridad jurídica, legalidad, taxatividad y plenitud hermética.

j) En su **tercer concepto de invalidez**, considera que el tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, es violatorio de la prohibición de retroactividad en beneficio de un imputado o sentenciado, así como el derecho a la seguridad jurídica, transgrediendo así los artículos 1o. y 14, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8.1 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

k) Advierte que de la literalidad de la norma, se observa que la norma posterior modifica los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, esto, sin atender a la prohibición de retroactividad en perjuicio del imputado o sentenciado. Si bien existe la válida aplicación retroactiva de la ley, ésta tiene como excepción que su aplicación transgreda derechos adquiridos, a fin de generar seguridad jurídica; principio que a su juicio, se ve trastocado con la norma impugnada.

l) De esta forma, afirma que el artículo tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, atiende al principio de retroactividad por pretender regir situaciones ocurridas antes de su vigencia, en relación con las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior.

m) Sin embargo, estima que la composición normativa del referido transitorio, no incluye la excepción constitucional del principio de la irretroactividad cuando la aplicación de la ley causa perjuicio a alguna persona, de donde es deducible la afirmación contraria; esto es, de que se puede dar afectos retroactivos a la ley si ésta no causa perjuicio.

n) Culmina diciendo que el artículo tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, resulta contrario al principio de irretroactividad de la ley, previsto en el artículo 14 constitucional, por prever la traslación de tipos penales en los procesos en



los que aún no se formulen conclusiones acusatorias por el Ministerio Público Federal o en los procesos pendientes de dictarse sentencia en primera y segunda instancias, así como al aplicar alguna modalidad de beneficio para el sentenciado. Sin condicionar a que dicha traslación sea en beneficio de la persona.

**8. CUARTO.—Registro y turno. Acumulación.** Por acuerdos del quince y dieciséis de febrero de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad con los números 13/2016 y 14/2016, respectivamente, por lo que en razón de turno designó a la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** para que actuara como instructora en la primera. Sin embargo, al existir identidad respecto de la norma impugnada en ambas acciones, el Ministro presidente decretó la acumulación, turnándose el segundo expediente a la Ministra instructora al haber sido designada como ponente en el primer medio de control constitucional.

**9. QUINTO.—Admisión.** Por auto de fecha diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, la Ministra instructora admitió las acciones relativas, ordenó dar vista a las cámaras de senadores y de diputados del Congreso de la Unión, así como al Poder Ejecutivo Federal que promulgó el decreto, a efecto de que rindieran sus respectivos informes. Al mismo tiempo ordenó dar vista al procurador general de la República para que formulara el pedimento correspondiente hasta antes del cierre de instrucción.

**10. SEXTO.—Informes de las autoridades.** Las autoridades emisora y promulgadora de las normas generales impugnadas rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

**El Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, representado por el presidente de la mesa directiva,** señaló lo siguiente:

a) Por lo que hace a los conceptos de invalidez esgrimidos por el **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**, consideró que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, no transgrede los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII, y



73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal; así como tampoco el artículo noveno transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución en materia de energía y además instrumentos internacionales.

b) Considera que todas las manifestaciones vertidas por el instituto accionante en sus seis conceptos de invalidez, respecto de la inconstitucionalidad del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, derivan de una incorrecta interpretación tanto del artículo impugnado, como del marco constitucional relativo al derecho de acceso a la información.

c) Advierte que del texto de la norma impugnada, la información o datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, deben considerarse como información de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia.

d) Bajo esta lógica, estima que si bien puede considerarse que la citada categorización normativa se vincula con una posible reserva de información, ésta sería congruente con el marco legal y constitucional en la materia, al tratarse de una excepción plenamente justificada y sustentada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

e) Lo anterior, considera que se desprende del artículo 6o. constitucional al establecer que toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.

f) Afirma que la Constitución Federal restringió el derecho de acceso a la información al establecer categóricamente que la información relativa a la vida



privada y los datos personales, será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes, con lo que se estableció una cláusula de reserva legal por razones de interés público, seguridad nacional, vida privada y datos personales.

g) Considera que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. constitucional, en la cual se reguló el derecho humano de acceso a la información, estableció que el acceso a la información pública es la regla, exceptuando aquella catalogada como reservada temporalmente (cinco años los cuales pueden extenderse por cinco más en determinados casos), por razones de interés público y seguridad nacional, salvo aquella información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad cuyo acceso siempre debe permitirse.

h) Estima que para clasificar la información como reservada, se debe hacer un análisis caso por caso mediante la aplicación de la prueba de daño. Esto es, cuando un documento contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados elaborarán una versión pública en la que testen las partes o secciones clasificadas con indicación genérica de su contenido y la fundamentación y motivación que sustenten dicha clasificación. Siendo que, en el caso del artículo 113 de la citada Ley General de Transparencia, se establece claramente que la información que comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional podrá clasificarse como información reservada.

i) Concluye que el régimen legal respecto de la información en materia de seguridad nacional, no es un marco legal que taxativamente y arbitrariamente se establezca como reservada, sino que se encuentra sujeta a la clasificación relativa, por parte de las autoridades que deberán desempeñar dicha distribución en el marco de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normas aplicables. De esta forma será el Consejo de Seguridad Nacional quien conozca de los procesos de clasificación y desclasificación.

j) Por cuanto hace a los conceptos de invalidez esgrimidos por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, considera que los artículos 4o., segundo párrafo, 10 y tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los



Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, no transgreden los artículos 1o., 14, 16, 19 y 20, apartado B, fracción I, primer párrafo, de la Constitución General; 7, 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

k) Refiere que las argumentaciones dirigidas a declarar la invalidez del artículo 4o. de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, resultan claramente infundadas pues parten de una incorrecta o equivocada interpretación tanto del precepto impugnado como la procedencia de la prisión preventiva.

l) Estima que durante el procedimiento penal, el Ministerio Público deberá solicitar como medida cautelar la prisión preventiva sin perjuicio de solicitar alguna otra. Así, y contrario a lo expuesto por la comisión accionante, no se advierte el establecimiento de una prisión preventiva oficiosa o imperativa para los delitos cometidos en materia de hidrocarburos.

m) Advierte que de conformidad con los artículos 19 y del 165 al 168 del Código Nacional de Procedimientos Penales, será el Juez de Control el responsable de dictar la prisión preventiva en términos de lo dispuesto por el marco legal aplicable.

n) De esta forma, desestima el argumento de la Comisión Accionante, en el sentido de que la norma impugnada establece la determinación de prisión preventiva de manera oficiosa para todos los delitos previstos en esa ley como una regla general absoluta, pues únicamente dispone que el Ministerio Público deberá solicitar como medida cautelar la prisión preventiva.

o) Considera que la libertad de una persona sólo puede restringirse a título de prisión preventiva, cuando ésta se realiza en estricto apego al principio de supremacía constitucional; esto es, cuando perpetrado un delito sancionado con pena privativa de la libertad, existe riesgo de que la persona a la que se le atribuye su comisión pueda sustraerse de la acción de la justicia; exista la posibilidad de que entorpezca el proceso; pueda darse una reiteración delictiva; deba asegurarse la posible ejecución de la pena, o cuando sea factible que se provoquen daños al ofendido y a la sociedad.



p) Estima que las consideraciones dirigidas a establecer la inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, resultan claramente infundadas, pues considera que no se viola el artículo 20, apartado B, de la Constitución General, como tampoco los principios de taxatividad y seguridad jurídica.

q) Afirma que respecto del derecho humano de exacta aplicación de la ley en materia penal, se puede advertir una vertiente consistente en un mandato de "taxatividad", es decir, los textos que tengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.

r) Estima que, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición, debe ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma; esto es, la exigencia no se circunscribe a los simples actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

s) Independientemente de que el artículo impugnado remita a los artículos 8 y 9 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, éste no vulnera el principio de taxatividad, pues dicha circunstancia no torna la descripción típica en vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues considera que el precepto al que remite la disposición impugnada, también reviste el carácter de una norma general y se encuentra en el mismo ordenamiento.

t) Considera que la invalidez solicitada por la Comisión Accionante, deviene claramente infundada, pues contrario a lo argumentado, el precepto transitorio citado no vulnera el principio de irretroactividad de la ley penal, aunado a que en la exposición de la Comisión Accionante se advierte una errónea o mal intencionada interpretación del principio de no retroactividad.



u) Estima que, en el caso concreto, es necesario hacer una distinción entre la cuestión de la retroactividad de las leyes y el problema de la aplicación retroactiva de éstas.

v) En ese sentido afirma que el análisis de retroactividad de las leyes, conlleva al estudio de los efectos que una precisa hipótesis normativa tiene sobre situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, verificándose si la nueva norma desconoce tales situaciones o derechos. A diferencia de lo anterior, la aplicación retroactiva de una ley no implica el estudio de las consecuencias de ésta sobre lo sucedido en el pasado, sino verificar si la aplicación concreta que de una hipótesis normativa que realiza una autoridad, a través de un acto materialmente administrativo o jurisdiccional, se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez; es decir, sin afectar situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por el gobernado con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición aplicada y, en todo caso, respetando el principio de irretroactividad de las leyes en perjuicio de los gobernados.

w) Advierte que si bien se prohíbe expresamente la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de cualquier persona, realizando una interpretación a *contrario sensu* se desprende el derecho de todo individuo a que se le aplique retroactivamente una ley, siempre que ello sea en su beneficio, representando esto una excepción al principio constitucional.

x) Estima que si un individuo comete un delito estando vigente una ley sustantiva con base en la cual se ejerció en su contra la acción penal y, con posterioridad se promulga una nueva ley que prevé una pena menor para el mismo delito, o bien se modifican las circunstancias para su persecución, el individuo tiene el derecho constitucionalmente protegido a que se le aplique retroactivamente la nueva ley; incluso aun y cuando no haya sido sentenciado, pues una ley puede ser más benigna que otra, no sólo porque imponga al mismo hecho delictuoso una pena menor, sino porque pueden variar las condiciones de su proceso, por calificaciones y criterios sobre la gravedad del hecho, las condiciones para el ejercicio de la acción penal, si se reduce el término para la prescripción, entre otros supuestos.



y) Considera que al preverse disposiciones dirigidas tanto al Ministerio Público, al juzgador, así como a la autoridad ejecutora, respecto de conductas reguladas en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, que contemplen descripciones legales que el anterior Código Penal Federal o el Código Fiscal de la Federación contemplaban como delito, esto no vulnera por sí mismo el principio de irretroactividad de la ley, pues permite la aplicación de la excepción de mérito en beneficio del interesado, en términos de la legislación penal correspondiente.

**11. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal**, al rendir su informe, manifestó lo siguiente:

a) Considera que el artículo 4o., segundo párrafo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, es acorde con los artículos 19 de la Constitución General y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que no se trata de una restricción inconstitucional del derecho a la libertad personal, así como al de seguridad jurídica.

b) Estima que, al realizar una interpretación sistemática de los artículos 19 constitucional, 4o. de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, 165, 167, 168 y 170 del Código Nacional de Procedimientos Penales, las medidas precautorias, como lo es la prisión preventiva, se encuentran sujetas a lo que disponga el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual establece claramente las causas de su procedencia, así como por el propio artículo 19 de la Constitución General.

c) Considera por tanto infundado lo que aduce la comisión accionante, que de manera general y absoluta la prisión preventiva se aplicará para todos los delitos previstos en la ley impugnada, pues será el Ministerio Público el que, en cada caso concreto, deberá fundar y motivar la solicitud de prisión preventiva correspondiente, quedando en todo momento al arbitrio judicial el otorgamiento de esta medida.

d) Afirma que el artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, no viola el artículo 20, apartado



B, de la Constitución General, ni los principios de presunción de inocencia, libertad personal, pro persona y seguridad jurídica en postulado de taxatividad.

e) Sugiere que conforme al párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal y la jurisprudencia establecida por este Alto Tribunal en la materia, el artículo 10 impugnado cumple con los elementos necesarios del principio de legalidad, el cual comprende los subprincipios tales como taxatividad, no retroactividad y reserva de ley.

f) Considera que del principio de legalidad en materia penal, deriva la importancia de lo que la dogmática jurídico-penal asigna al delito llamado "tipicidad". Esto es, la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

g) Apunta que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta, o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar el principio de plenitud hermética en la ley penal, ésta debe ser exacta. Por tanto, estima, que la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma.

h) Con esa base considera que la comisión accionante parte de una interpretación errónea del artículo 10 impugnado, pues omite interpretar la norma en conjunto con los numerales 8o. y 9o. de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

i) Afirma que de los tres dispositivos legales interpretados en su conjunto, se colman en su totalidad los elementos del tipo que debe contener toda norma de carácter penal; esto es, conducta, lesión al bien jurídico, integración por la forma de intervención de los sujetos activos, composición de los elementos subjetivo genérico, calidad del sujeto activo y medios comisivos.

j) Menciona que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido criterios en los que determina que la apertura del tipo penal para la actualización de los verbos rectores no implica imprecisión, sino que



la conducta puede realizarse de formas diversas y a través de varios medios de comisión, lo cual escapa de la previsión que debe tener el legislador al formular la descripción de la norma penal.

k) Concluye entonces que el artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos no es inconstitucional, ya que estima que las conductas en él prohibidas no se encuentran vagamente descritas, esto es, cumplen con la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal.

l) Respecto del artículo tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, considera que el mismo no viola el principio de retroactividad ni el derecho a la seguridad jurídica, ya que del numeral impugnado se advierte el paso ordenado de las conductas delictivas en materia de hidrocarburos, previstas en el Código Penal Federal y en el Fiscal abrogados por la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

m) Afirma que, si bien es cierto que el dispositivo impugnado es retroactivo, no debe perderse de vista que tal retroactividad se aplicará únicamente cuando la sanción prevista en los Códigos abrogados resulte perjudicial para el procesado, máxime que en términos de lo previsto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "*a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna*".

n) Estima que el artículo tercero transitorio no es una disposición que permita la aplicación retroactiva de una norma penal en perjuicio del inculpado, pues en realidad lo que establece es la aplicación de una nueva ley, si ésta es más favorable, cuando una conducta es considerada típica en ambos códigos y haya acaecido antes de la entrada en vigor del nuevo ordenamiento.

o) Respecto del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos estima que no es violatorio del principio de máxima publicidad ni del derecho de acceso a la información pública.



p) Afirma que, contrario a lo aducido por el accionante, el artículo 23 de la ley combatida no prevé de manera arbitraria que será información reservada por causas de seguridad nacional la relativa al funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios, ya que ello obedece a una razonabilidad, misma que consiste en la grave problemática que constituyen las llamadas "tomas clandestinas" y robo de hidrocarburos, afectando subprincipios básicos (economía nacional y desarrollo social, protección al medio ambiente y la seguridad de las personas) del principio fundamental de seguridad nacional.

q) De ahí que considere que no resulte procedente hacer un test de proporcionalidad en el presente caso, ya que considera suficientes las justificaciones que proporciona el legislador ordinario en la exposición de motivos de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, así como en los respectivos dictámenes de las Cámaras de Diputados y de Senadores en el procedimiento legislativo.

r) Afirma que el artículo 23 impugnado no establece ninguna reserva absoluta y atemporal, toda vez que se ajusta a los lineamientos establecidos por el artículo 113 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en materia de información reservada.

s) Estima que el legislador ordinario en ningún momento incurrió en una deficiente regulación, ya que su única finalidad fue la de prever expresamente dentro del concepto de seguridad nacional la información sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, sin perjuicio de las obligaciones de transparencia y acceso a la información que prescribe la ley de la materia.

t) Considera que el artículo 23 impugnado no es una regulación regresiva en materia de derechos humanos ya que la información que en él se salvaguarda, versa sobre infraestructura estratégica cuya divulgación puede generar una amenaza a la seguridad nacional, particularmente sobre el patrimonio de la nación de acuerdo con el artículo 27 constitucional.



u) Afirma que el artículo 23 impugnado no contraviene el principio de máxima publicidad en materia de hidrocarburos, ya que las actividades previstas en el mismo incluyen sólo los actos materiales de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se lleven a cabo en la exploración y extracción de hidrocarburos, mas no las actividades previstas en el artículo noveno transitorio del Decreto por el que se reformó y adicionó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veinte de diciembre de dos mil trece.

v) Concluye que el artículo 23 impugnado no vulnera diversos principios constitucionales ya que, básicamente, las reservas cumplen con las disposiciones del artículo 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**12. El Poder Legislativo Federal, Senado de la República, representado por el presidente de la mesa directiva, señaló lo siguiente:**

a) Respecto de los argumentos de invalidez formulados por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Senado de la República considera que si bien el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, establece una restricción, ésta será considerada información de seguridad nacional de conformidad con el artículo 6o. constitucional, y en particular con los numerales 4, 101 y 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

b) Estima infundado el argumento del instituto accionante en el sentido de que la reserva de la información que prevé el artículo 23 cuestionado no es idónea, ya que es la propia Constitución la que establece que dicha reserva será temporal por razones de interés público y seguridad nacional; es decir, señala que es la propia Constitución la que remite a las leyes secundarias que en el caso son la Ley para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



c) Afirma que el artículo 23 impugnado es constitucional, ya que se ajusta al mandato establecido en el artículo 1o. de la Carta Magna, relativo a proteger y garantizar los derechos humanos de sus gobernados y con lo señalado con el diverso numeral 27, de mantener la rectoría en las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos.

d) Estima que lo establecido por el artículo 23 impugnado es una medida idónea y necesaria, ya que no es solamente en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública donde deban constar todas y cada una de las limitantes, sino que el legislador federal está en posibilidad de establecerlas en otros ordenamientos, observando la congruencia que debe existir entre el derecho fundamental que tienda a proteger y el principio constitucional que motive la restricción legislativa.

e) Estima que el argumento relativo a una deficiente regulación al procurar reservas fuera de las contenidas en la mencionada ley general por parte del legislador federal es infundado. Ello, en virtud de que el artículo 4 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública respeta el principio de reserva de ley, permitiendo que la autoridad legislativa pueda examinar, caso por caso, la existencia de intereses legítimos que sean suficientemente importantes para limitar el acceso a cierta información.

f) Considera infundados los conceptos de violación quinto y sexto aducidos por el accionante, en razón de que el artículo 23 impugnado tutela varios bienes jurídicos y tiene por objeto prevenir los posibles daños a los intereses generales del país o a los derechos de personas que pueden generarse si se permite el conocimiento a los miembros del crimen organizado, de la información o datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permissionarios que se vinculen a las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

g) Afirma que el artículo 23 impugnado no contraviene el principio de máxima transparencia establecido en el artículo noveno transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Energía, ya que la redacción del



mencionado artículo 23 no permite concluir que la información contenida en el mismo, deba cumplir con la obligación de hacerse pública puesto que se encuentra relacionada con asuntos de seguridad nacional.

h) Estima también infundado el sexto concepto de violación del instituto accionante, al considerar que no solamente en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es donde deba constar todas y cada una de las limitantes en las diversas materias susceptibles de generar información pública, sino que pueden establecerse otras reservas en otras leyes ordinarias siempre y cuando se cumpla con el requisito de justificar racionalmente que la reserva establecida compensa el sacrificio que ésta implica para los titulares de una garantía individual o para la sociedad general.

i) Finalmente considera que el artículo 23 impugnado no conculca el principio de progresividad, en virtud de que la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, tutela varios bienes jurídicos y además tiene como objetivo prevenir los posibles daños a los intereses generales del país o a los derechos de las personas.

j) Respecto de los conceptos de invalidez planteados por la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* considera que todos devienen infundados. Estima que el órgano legislador, al emitir la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, buscó sancionar conductas que muchas veces son realizadas por tres o más personas que se organizan y que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer delitos relacionados con lo que establecía la fracción IV del artículo 368 Quáter en materia de hidrocarburos.

k) Por tanto, afirma, que si el Ministerio Público solicita prisión preventiva como medida cautelar, la misma no se establece como una regla general para las personas que hayan de ser juzgadas por este tipo de delitos, ya que de conformidad con el artículo 19 constitucional, la prisión preventiva debe ser ordenada de manera oficiosa cuando una autoridad judicial está juzgando delitos que se relacionan con la delincuencia organizada.

l) Considera que de la lectura conjunta de los artículos 8 y 9 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocar-



buos, se desprenden una serie de conductas que tienen como único objetivo combatir la consumación del robo de hidrocarburos en detrimento del erario federal y del interés colectivo.

m) Afirma que la redacción del artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, es taxativa de la conducta prohibida, sin que sea necesario que el legislador delimite los elementos subjetivos del tipo en relación a los verbos rectores "a quien auxilie, facilite, o preste ayuda, por cualquier medio", porque en ese concepto es exacto y claro sobre las conductas ilícitas que busca sancionar; como son aquellas conductas que permitan y faciliten la consumación de las distintas conductas sancionadas en los artículos 8 y 9 de la misma ley federal.

n) Estima que el artículo tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, si bien establece diversos presupuestos de retroactividad sin especificar que se aplique en favor del procesado o del sentenciado, tampoco la prohíbe, por lo que se debe realizar una interpretación conforme al artículo 14 constitucional.

**13. SÉPTIMO.—Opinión de la Procuraduría General de la República.** Respecto de la acción de inconstitucionalidad promovida por los entes públicos accionantes, la procuradora general de la República opinó lo siguiente:

a) Respecto de los conceptos de invalidez esgrimidos por el **Instituto Nacional de Acceso a la Información**, menciona que sobre el tema de clasificación de la información por cuestiones de seguridad nacional, existen los "Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información" denominados "Principios de Tshwane", los cuales fueron formulados para orientar a quienes intervienen en la redacción, revisión o implementación de leyes o disposiciones relativas a la potestad del Estado para clasificar la información a su disposición por motivos de seguridad nacional o sancionar su divulgación.

b) Tomando en consideración el tercero de los principios, estima que los Estados, dentro del cual se encuentra el Estado Mexicano, podrán establecer limitaciones o restricciones al derecho humano de la información siempre y cuando la restricción esté establecida en la ley, resulte necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés legítimo de seguridad nacional.



c) Con esta base afirma que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, supera por mucho el estándar referido toda vez que la restricción se encuentra establecida en una ley; es accesible puesto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el martes doce de enero de dos mil dieciséis; es inequívoca porque se encuentra redactada de forma clara, precisa y concisa; y el establecimiento de la restricción es necesaria en una sociedad democrática como la mexicana pues según se aprecia de la exposición de motivos, el objeto de la ley es proteger de la delincuencia, principalmente la organizada, los hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

d) Considera que el artículo impugnado es proporcional al representar el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio particular, pues se trata de asuntos tendentes a proteger el orden constitucional de actos que pretendan destruir o inhabilitar la infraestructura relacionada con los hidrocarburos; actividades consideradas como de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

e) Estima que la medida impugnada tiene una finalidad de proteger un interés legítimo de seguridad nacional del Estado Mexicano, consistente en proteger la infraestructura relacionada con los hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. Actividades consideradas estratégicas e indispensables para la provisión de servicios públicos.

f) Considera que la medida impugnada no establece una reserva automática y atemporal de determinada información. Lo anterior lo juzga así, ya que la medida no puede ser automática al tener la clasificación de la información pública un origen en un proceso legislativo a través del cual intervinieron los poderes constituidos, cuya finalidad fue proteger los hidrocarburos del crimen organizado.

g) Señala que tampoco puede ser atemporal puesto que de conformidad con el artículo 101, fracción II, segundo párrafo, en relación con el numeral 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la información gubernamental relacionada con la información o datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios en mate-



ria de hidrocarburos, al ser considerada información de seguridad nacional, tiene un periodo de reserva de hasta cinco años, contados a partir de la fecha en que sea clasificado el documento.

h) Afirma que el artículo impugnado no vulnera el principio de máxima publicidad contenido en el artículo 6o. constitucional, ya que de la interpretación sistemática que se hace de los artículos 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 3o. de la Ley de Seguridad Nacional, la limitación que impone el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, está debidamente justificada y sustentada debido al mandato de mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano que se materializa en acciones tendentes a evitar amenazas a la infraestructura de carácter estratégico de conformidad con el artículo 27 constitucional.

i) Considera que la norma impugnada no es ni abusiva ni arbitraria, ya que si bien impone una restricción al derecho humano de acceso a la información pública, la información se considera reservada por cuestiones de seguridad nacional; aunado a que su texto es claro y comprensible, puesto que precisa abiertamente la información o datos a los que le atribuye dicha clasificación.

j) Afirma, contrario al dicho del instituto accionante, la norma no constituye una omisión legislativa por deficiente regulación, toda vez que la reserva del derecho de acceso a la información que prevé, no se encuentra fuera de las contenidas en la Ley General de Transparencia y de Acceso a la Información Pública al tener sustento en el artículo 113, fracción I, de dicho ordenamiento, con relación a los numerales 3, fracción III, y 5, fracción XII, de la Ley de Seguridad Nacional.

k) Respecto de los conceptos de invalidez esgrimidos por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, estima que los mismos son infundados.

l) Advierte que el legislador federal consideró que los delitos cometidos en materia de hidrocarburos son graves, puesto que afectan de manera importante la realización de diversas actividades que forman parte de las áreas estratégicas de la nación, relacionadas con la explotación y extracción del petróleo y demás hidrocarburos.



m) Así afirma que el artículo 4, segundo párrafo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos no es inconstitucional ya que si bien establece que el Ministerio Público de la Federación solicitará prisión preventiva para los delitos que se prevén, ello se debe a que el legislador federal consideró que los delitos son graves, cuestión que se encuentra conforme con el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

n) Por tanto, concluye que la hipótesis normativa que contiene el artículo impugnado no generaliza el uso de la prisión preventiva para todos los delitos contenidos en la ley respectiva, pues debe tomarse en consideración que el artículo 194, fracción XXIII, del Código Federal de Procedimientos Penales excluye aquellos delitos en los que la penalidad que se les asigna, no rebasa la media aritmética de cinco años de prisión (artículos 9, fracción III, incisos a), b) y c), 12, fracciones I y II, 15, párrafo primero, y 16 y 17, fracción I, párrafo segundo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos).

o) Respecto del artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, considera que el mismo constituye un tipo penal en blanco, puesto que para que la conducta delictiva que prevé se integre plenamente, el operador jurídico debe acudir a lo que establecen los numerales 8 y 9 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos. Dicha remisión no es inconstitucional ya que el envío lo hace la propia ley que la contiene, es decir, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, la cual tiene el carácter de ley en sentido formal y material.

p) Respecto de la impugnación del artículo tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, estima que el artículo impugnado no es inconstitucional puesto que en ninguna parte de su texto se establece la prohibición de que se le aplique al acusado –en los procesos incoados en los que no se han formulado conclusiones acusatorias; en los procesos pendientes de dictarse sentencia en primera y segunda instancias; y en los que haya causado ejecutoria la sentencia–, retroactivamente la nueva norma si es que le beneficia.



q) Lo dispuesto por el artículo tercero transitorio impugnado, no puede considerarse como la aplicación retroactiva de la nueva ley en perjuicio de las personas procesadas por delitos relacionados con los hidrocarburos cometidos antes de la entrada en vigor de la Ley Federal impugnada, ya que el artículo segundo transitorio establece que los procesos penales se seguirán de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de la comisión de los hechos que le dieron origen.

**14. OCTAVO.—Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de dieciocho de abril de dos mil dieciséis, se tuvieron éstos por ofrecidos; se declaró cerrada la instrucción enviándose el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

**15. PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 4, 10, 23 y tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

**17.** En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:



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

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

**18.** El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente. Esto se confirma con el criterio de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, plasmado en la tesis registrada con el número 2a. LXXX/99 de rubro siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA."<sup>1</sup>

**19.** En la especie, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el día **doce de enero de dos mil dieciséis**, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició **el miércoles trece de enero y concluyó el jueves once de febrero de ese mismo año.**

**20.** En ese contexto, debe precisarse que las demandas relativas a la presente acción de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016 se presentaron, respectivamente, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia

<sup>1</sup> "Texto: De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente."



de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **jueves once de febrero de dos mil dieciséis**, por lo que su interposición resulta oportuna.

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

**22.** Respecto de la acción de inconstitucionalidad 13/2016, suscribe la demanda presentada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, **Pablo Francisco Muñoz Díaz**, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, actuando en suplencia por ausencia de la comisionada presidente y representante legal del mencionado instituto. A este respecto, agrega copia simple del ACUERDO ACT-EXT-PUB/02/02/2016.01, aprobado por unanimidad, en sesión del Pleno del propio Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con fecha dos de febrero de dos mil dieciséis,<sup>2</sup> por medio del cual se instruye a dicho funcionario para interponer acción de inconstitucionalidad ante esta Suprema Corte en contra del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

**23.** Por tanto, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>3</sup> el organismo garante que

<sup>2</sup> Acuerdo mediante el cual se instruye al representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para que interponga acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día doce de enero de dos mil dieciséis. Visible en los acuerdos del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en el sitio: *inicio.ifai.org.mx* en la dirección: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Acuerdos-del-Pleno.aspx>

<sup>3</sup> "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:

"...



establece el artículo 6o. de nuestra Carta Magna podrá promover 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 el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea Parte.

**24.** Esta facultad se encuentra corroborada en los artículos 41, fracción VI, y 42, fracción XV, de la propia Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>4</sup> Así, el numeral 20, fracciones II y III, del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, establecen que le compete al comisionado presidente, entre otras funciones, el representar legalmente al instituto ante todo tipo de dependencias y entidades de la administración pública federal; los Poderes Legislativo y Judicial; los otros sujetos obligados; entidades federativas y la Ciudad de México, pudiendo otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que le competen.<sup>5</sup>

---

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales."

<sup>4</sup> "Artículo 41. El instituto, además de lo señalado en la ley federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información."

"Artículo 42. Los organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

"...

"XV. Según corresponda, interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales."

<sup>5</sup> "Artículo 20. Además de las atribuciones establecidas en el capítulo anterior, las facultades del comisionado presidente son:

"...



25. Finalmente, el propio artículo 29, fracciones I y II, del mencionado reglamento,<sup>6</sup> establecen competencia expresa a la Dirección General de Asuntos Jurídicos del referido instituto, a efecto de representarlo legalmente en toda clase de asuntos jurisdiccionales, debiendo realizar los escritos de demanda o contestación en materia de controversias o acciones de inconstitucionalidad.

26. Con base en lo anterior, se concluye que el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

27. Por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, suscribe la demanda de acción de inconstitucionalidad 14/2016, **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de presidente de la comisión, lo cual acredita con copia certificada del acuerdo de su designación por el Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.

28. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General,<sup>7</sup> expresamente dispone que esa Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene

---

"II. Representar legalmente al instituto; otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que le competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial;  
"III. Representar al instituto ante las dependencias y entidades de la administración pública federal; los Poderes Legislativo y Judicial; los otros sujetos obligados; las entidades federativas y el Distrito Federal, así como informar al Pleno regularmente sobre el estado de los asuntos relacionados con éstos."

<sup>6</sup> "Artículo 29. Son atribuciones específicas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos:

"I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales; contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban rendirse; asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo, y en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran."

<sup>7</sup> "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:



atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución. Asimismo, de conformidad con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,<sup>8</sup> y el artículo 18 del reglamento interno de dicha comisión,<sup>9</sup> el titular del organismo podrá actuar como su representante legal y tiene competencia expresa para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, así como tratados internacionales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución. En consecuencia, es evidente que la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por el funcionario que cuenta con legitimación para ello.

**29. CUARTO.—Causas de improcedencia.** En la presente acción de inconstitucionalidad las autoridades emisora y promulgadora de la norma cuestionada no adujeron causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte la actualización oficiosa de alguna de ellas, por lo que a continuación se procede al análisis de los conceptos de invalidez planteados.

**30. QUINTO.—Estudio de fondo.** La materia de este medio de control constitucional la constituyen los artículos 4, segundo párrafo, 10, 23 y tercero transitorio, todos, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Come-

"...

"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."

<sup>8</sup> "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."

<sup>9</sup> "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."



tidos en Materia de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el martes doce de enero de dos mil dieciséis.

**31.** Por razón de metodología, la presente resolución se dividirá en dos grandes apartados en donde se abordará, en primer lugar, la impugnación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante "instituto accionante" o INAI) del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos **(I)**; en el segundo apartado, este Tribunal Pleno se avocará al estudio de los conceptos de invalidez aducidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "comisión accionante"), en contra de los artículos 4, segundo párrafo, 10 y tercero transitorio, todos, del mencionado ordenamiento legal **(II)**.

#### **I. Estudio de la constitucionalidad del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.**

**32.** Como se expuso en los antecedentes de la presente resolución, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que el instituto accionante planteó en su demanda que el artículo impugnado viola los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII, y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo noveno transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución General en materia de energía; así como también, el derecho de acceso a la información previsto en el numeral 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en conjunto con los artículos 30 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al establecerse límites y restricciones injustificadas, sin criterios de racionalidad, al derecho fundamental de acceso a la información.

**33.** De acuerdo con el instituto accionante, el artículo impugnado resulta: i) abusivo y arbitrario, ya que impone restricciones y límites injustificados al ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental, lo que genera que las personas no puedan comprender qué información va a ser sujeta a una reserva automática por causas de seguridad nacional, aunado a que la medida restrictiva al derecho fundamental de acceso a la información, no



persigue un fin legítimo, no es idónea ni necesaria, como tampoco es proporcional en sentido estricto; ii) establece una reserva automática y atemporal a determinada información, imponiéndole una limitante y restricción al derecho al acceso a la información, sin criterio de razonabilidad alguna; iii) constituye una omisión legislativa por deficiente regulación, al procurar reservas fuera de las contenidas por la ley general de la materia; iv) implica una regresión en el ejercicio del derecho a la información toda vez que al categorizar cierta información automáticamente como reservada, inhibe su ejercicio; v) contraviene el principio de máxima transparencia, puesto que limita el acceso a la información respecto de las contrataciones y asignaciones en materia de hidrocarburos; y, vi) viola los principios constitucionales de máxima publicidad, excepcionalidad, temporalidad en la reserva, transparencia y rendición de cuentas, así como el de progresividad en materia de derechos humanos.

**34.** Pues bien, del análisis de los argumentos esbozados en los conceptos de invalidez, es posible desprender que el instituto accionante plantea la inconstitucionalidad de la norma impugnada, al considerar que se establece una **categoría especial de reserva a la información por causas de seguridad nacional**, respecto del funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con la exploración y extracción de hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, cuando a su juicio, por su propia naturaleza y por mandato constitucional, este tipo de información debe ser pública, cumpliendo así con el principio de máxima publicidad.

**35.** Este Tribunal Pleno **no coincide** con el instituto en que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos es inconstitucional.

**36.** Para justificar por qué los conceptos de invalidez expresados por el INAI son **infundados**, este Tribunal Pleno considera necesario exponer el marco normativo del derecho a la información en nuestro sistema jurídico, enseguida reseñar la interpretación que del mismo ha hecho esta Suprema Corte en un precedente relevante y, finalmente, hacer la interpretación de la disposición legal impugnada para mostrar su compatibilidad con la Constitución y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



**37. Marco normativo relativo al ejercicio del Derecho de Acceso a la Información.** En el caso de nuestro ordenamiento jurídico, el derecho de acceso a la información se encuentra regulado en los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>10</sup> 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>11</sup> y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> "Artículo 6o. constitucional. ...

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"...

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

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

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y **sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes.** En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijan las leyes.

"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.

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. ..."

<sup>11</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ratificada por el Estado Mexicano el 3 de febrero de 1981 y promulgada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981). "**Artículo 13.** Libertad de pensamiento y de expresión:

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



**38.** El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado A, fracción I, señala que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, *es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y de seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.*

**39.** De este precepto constitucional se desprenden tres principios fundamentales en materia del derecho de acceso a la información: a) principio de máxima publicidad; b) principio de reserva temporal; y, c) principio de excepcionalidad respecto del principio de máxima publicidad referente a las dos razones expresas en la ley: interés público y seguridad nacional.

**40.** Las excepciones señaladas de reserva temporal de información pública, estarán determinadas en los términos en que *fijen las leyes* de conformidad con el artículo constitucional antes señalado. En este tenor, el artículo 73, a través de sus fracciones XXIX-S y XXIX-T de la Constitución Federal, establecen claramente la facultad que tiene el Congreso de la Unión, para expedir leyes

---

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

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

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

<sup>12</sup> Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Ratificado por el Estado Mexicano el 24 de marzo de 1981 y promulgado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981). **Artículo 19:**

"1. ...

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

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

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

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



generales que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno. Asimismo, las disposiciones normativas generales que establezcan la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos en todos los órdenes de gobierno.

**41.** Será entonces, a partir de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>13</sup> (en adelante, "ley general"), que se establezca el parámetro de normatividad legal por medio del cual se regulan las excepciones de reserva temporal de información pública en razón de interés público o de seguridad nacional.

**42.** Así, el diseño normativo nacional en materia del derecho de acceso a la información pública está conformado por el marco constitucional del artículo 6o., por la ley general de la materia, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y por las configuraciones legales en la materia de cada una de las entidades federativas. En este sentido, la ley general distribuye las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, *desconstitucionalizando* la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el lunes 4 de mayo de 2015.

<sup>14</sup> Al respecto puede citarse la tesis P. VII/2007 de este Tribunal Pleno: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la 'Ley Suprema de la Unión'. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que



**43.** El objetivo fundamental de la ley general, será 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.<sup>15</sup> Como objetivos específicos, entre otros, se establecen bases mínimas y condiciones homogéneas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.<sup>16</sup>

**44.** A su vez, los organismos garantes del derecho de acceso a la información deberán regir su funcionamiento de acuerdo con los principios de certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo y transparencia.<sup>17</sup> De estos principios, se resalta el principio de *máxima publicidad* el cual obedece a la lógica de que toda información en posesión de los sujetos obligados, será pública, completa, oportuna y accesible, *sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias para una sociedad democrática*.<sup>18</sup> Por tanto, ante la negativa de acceso a la información o declaratoria de inexistencia, el sujeto obligado deberá demostrar que la información solicitada está prevista en alguna de las excepciones antes señaladas; es decir, que se encuentra reservada temporalmente por *razones de interés público y de seguridad nacional*.<sup>19</sup>

**45.** Para la ley general, son sujetos obligados cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cual-

---

una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 5 «con número de registro digital: 172739».

<sup>15</sup> Artículo 1 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

<sup>16</sup> Artículo 2, fracciones II y III, *Ibidem*.

<sup>17</sup> Artículo 8, *Ibid*.

<sup>18</sup> Artículo 11 *Ibid*.

<sup>19</sup> Artículo 20 *Ibid*.



quier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipal, y que se encuentran obligados a transparentar y permitir el acceso a su información, así como a la protección de datos personales que obren en su poder.

46. Ello implica que para cumplimentar correctamente lo establecido por la ley general, deberán constituir un Comité de Transparencia o Unidades de Transparencia las cuales, entre otras responsabilidades, protegerán y resguardarán la información *clasificada como reservada o confidencial, conforme a la normatividad previamente establecida* por los sujetos obligados para el resguardo o salvaguarda de la información.<sup>20</sup> En este sentido, la clasificación, desclasificación y acceso a la información que generen o custodien las instancias de inteligencia e investigación, deberán apegarse a los términos previstos en la ley general y a los protocolos de seguridad y resguardo establecidos para ello.<sup>21</sup>

47. A este nivel de la exposición, es importante traer a colación las disposiciones que la propia ley general establece en materia de clasificación y desclasificación de la información. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad.<sup>22</sup> Dentro de los supuestos de clasificación, relevantes para nuestra exposición se encuentran:<sup>23</sup> (i) que la infor-

<sup>20</sup> Artículos 24, fracción VI y 43, párrafo 4, *Ibíd.*

<sup>21</sup> Artículo 43, párrafo 7, *Ibíd.*

<sup>22</sup> Artículo 100, *Ibíd.*

<sup>23</sup> "Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. **Comprometa la seguridad nacional**, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

"III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;



mación comprometa la seguridad nacional; (ii) que la información pueda poner en peligro la vida, seguridad o salud de una persona física; y, (iii) que con la misma se obstruya la prevención o persecución de los delitos.

**48.** Ahora bien, las causales de reserva de la información deberán fundarse y motivarse a través de la aplicación de una *prueba de daño*. Esto quiere decir que el sujeto obligado deberá justificar que:<sup>24</sup> (i) la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; (ii) el riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda; y, (iii) la limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

**49.** Independientemente de que la información se encuentre clasificada como reservada, solo tendrá ese carácter hasta por un periodo de cinco años contados a partir de la fecha en que se clasifica el documento.<sup>25</sup> En ese sentido, es

**"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;**

"VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

**"VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;**

"VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"X. Afecte los derechos del debido proceso;

"XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público; y,

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

<sup>24</sup> Artículo 104, *Ibid.*

<sup>25</sup> De acuerdo con el artículo 101 de la propia ley general:

"Artículo 101. Los documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

"I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;

"II. Expire el plazo de clasificación;

"III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información; o,



posible, que cuando expire el plazo de clasificación de los cinco años, y se trate de *información cuya publicación pueda ocasionar la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos*, se pueda ampliar, a juicio del sujeto obligado, el periodo de los cinco años de reserva. En este caso, será el Comité de Transparencia respectivo quien deba hacer la solicitud correspondiente fundando y motivando la misma, así como aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva por lo menos tres meses de anticipación al vencimiento del periodo.

**50.** Cabe precisar en este punto, que los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en otras leyes, deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la propia ley general y, en ningún caso, podrán contravenirla.<sup>26</sup> Esto quiere decir que todos los principios establecidos en la propia ley general en materia de información clasificada, son el parámetro básico en materia del derecho de acceso a la información y sus excepciones, y en ningún caso podrán contravenir las disposiciones de la ley especial en la materia.

**51.** Una de las novedades de la ley general, es que la misma establece un catálogo de obligaciones de transparencia *general* para los sujetos obligados; tales como obligaciones de establecer el marco normativo aplicable al sujeto obligado, su estructura orgánica completa, directorio de servidores públicos, remuneración bruta y neta de todos los servidores públicos por sueldos, entre otras cuestiones; al mismo tiempo, establece un catálogo de obligaciones de transparencia *específica* para determinados sujetos obligados tanto del orden federal, estatal y de la Ciudad de México, atendiendo a su propia naturaleza y en relación a sus atribuciones particulares. Dentro de estos sujetos específicos se encuentran el Poder Legislativo, Judicial, personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad y obligaciones específicas en materia energética.<sup>27</sup>

**52.** En este rubro, destacamos las obligaciones particulares que tienen los sujetos obligados del sector energético. Estos están obligados a garantizar la

"IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente título."

<sup>26</sup> Artículo 100, párrafo segundo, *Ibíd.*

<sup>27</sup> De los artículos 71 al 82 de la ley general en la materia.



máxima transparencia de la información relacionada con los contratos, asignaciones, permisos, alianzas, sociedades y demás actos que el Estado suscriba u otorgue a particulares, empresas productivas del Estado, subsidiarias y filiales o que se celebren entre ellos en materia de las actividades de planeación y control de la exploración y extracción de hidrocarburos, a través de mecanismos que garanticen su difusión y consulta pública, por lo que deberán incluir, cuando menos las bases, reglas, ingresos, costos, límites de costos, contraprestaciones, contribuciones y pagos realizados y de los procedimientos que se lleven a cabo para tal efecto.<sup>28</sup>

**53.** Esta obligación se cumplirá de conformidad con las obligaciones de transparencia previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; **en lo dispuesto por las leyes de Hidrocarburos**; de la industria Eléctrica; de ingresos sobre Hidrocarburos; de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos; de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad.

**54.** Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de fecha veinte de diciembre de dos mil trece, se reformaron y adicionaron los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía. Con la denominada Reforma Energética, se promulgaron diversas leyes secundarias y se modificaron algunas otras ya existentes que le dieron el diseño normativo a las reformas constitucionales antes señaladas.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Artículo 83, *Ibíd.*

<sup>29</sup> Como legislación secundaria, de conformidad con el cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional, se expidieron las siguientes leyes:

- Ley de Hidrocarburos y reforma la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera y Ley de Asociaciones Público Privadas
- Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos; reforma la Ley Federal de Derechos y la Ley de Coordinación Fiscal; y expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo
- Ley de la Industria Eléctrica, Ley de Energía Geotérmica y reforma la Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos
- Ley de Petróleos Mexicanos; Ley de la Comisión Federal de Electricidad; reforma la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas



**55.** La Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, no fue parte de este paquete normativo de leyes secundarias en materia energética; sin embargo, su contenido y relación con la materia energética es innegable al tener como objeto, en su artículo primero, el establecimiento de los delitos en particular y sanciones que serán aplicables en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y demás activos.

**56.** En este sentido, es posible afirmar que la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, entra dentro del espectro o ámbito de "leyes de hidrocarburos", que establece el párrafo segundo del artículo 83 de la ley general, al establecer el catálogo de obligaciones específicas que tienen los sujetos obligados del sector energético.

**57. Acción de inconstitucionalidad 73/2017.**<sup>30</sup> Este Tribunal Pleno ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones respecto de la interpretación del alcance del derecho a la información pública y del principio de máxima publicidad previstos en el artículo 6o., apartado A, fracción I, constitu-

---

• Reforma Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Ley General de Deuda Pública

Asimismo, se modificaron las siguientes leyes:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Asociaciones Público Privadas
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley de Inversión Extranjera
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
- Ley Federal de Derechos
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley General de Deuda Pública
- Ley Minera
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

<sup>30</sup> Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.



cional. Por su relevancia para este asunto, se cita *in extenso* la **acción de inconstitucionalidad 73/2017**, fallada el treinta de abril de dos mil diecinueve, donde se consideró lo siguiente:

"Este Tribunal Pleno considera que el precepto es inconstitucional toda vez que contempla una reserva absoluta de información, cuestión que es contraria al principio constitucional de máxima publicidad que rige a la información pública.

"El derecho de acceso a la información se encuentra regulado en los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>31</sup> 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>32</sup> y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "**Artículo 6o.** ....":

"Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

"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.

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. ..."

<sup>32</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ratificada por el Estado Mexicano el 3 de febrero de 1981 y promulgada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981). "**Artículo 13.** Libertad de pensamiento y de expresión:

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



"Al respecto, el artículo 6o. constitucional establece tanto el acceso a la información, como la libertad de expresión; derechos que constituyen elementos funcionalmente esenciales en la estructura del Estado constitucional democrático de derecho, al asegurar a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual y al gozar de una vertiente pública, colectiva o institucional.

"Lo anterior significa que deberá respetarse el derecho de los individuos no sólo a expresar el pensamiento propio, sino que también, como miembros de un colectivo, deberá garantizarse su derecho a recibir información, por lo que tales derechos revisten además la característica de ser de orden público y de interés social.

"La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (sic) (LGTAIP), es una ley que reparte competencias entre los diversos órdenes de gobierno pero que también determina los parámetros, bases y principios que les son comunes en materia de transparencia y que deben ser aplicados indistintamente.

"Una de las configuraciones legales más importantes establecidas en la ley general es la de transparencia, pues contiene los catálogos de información que, en general, tienen obligación de publicitar las autoridades de todos los niveles de gobierno cuando sean sujetos obligados. Así, se establece un parámetro

---

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

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

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

<sup>33</sup> Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Ratificado por el Estado Mexicano el 24 de marzo de 1981 y promulgado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981). "**Artículo 19:**

"1. ...

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

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

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

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



general de contenidos de información que cualquier autoridad debe mantener permanentemente actualizada y a disposición del público (artículo 70 de la LGTAIP).<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Artículo 70. En la ley federal y de las entidades federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:

"I. El marco normativo aplicable al sujeto obligado, en el que deberá incluirse leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas, entre otros;

"II. Su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o miembro de los sujetos obligados, de conformidad con las disposiciones aplicables;

"III. Las facultades de cada área;

"IV. Las metas y objetivos de las áreas de conformidad con sus programas operativos;

"V. Los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social que conforme a sus funciones, deban establecer;

"VI. Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados;

"VII. El directorio de todos los servidores públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel, cuando se brinde atención al público; manejen o apliquen recursos públicos; realicen actos de autoridad o presten servicios profesionales bajo el régimen de confianza u honorarios y personal de base. El directorio deberá incluir, al menos el nombre, cargo o nombramiento asignado, nivel del puesto en la estructura orgánica, fecha de alta en el cargo, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico oficiales;

"VIII. La remuneración bruta y neta de todos los servidores públicos de base o de confianza, de todas las percepciones, incluyendo sueldos, prestaciones, gratificaciones, primas, comisiones, dietas, bonos, estímulos, ingresos y sistemas de compensación, señalando la periodicidad de dicha remuneración;

"IX. Los gastos de representación y viáticos, así como el objeto e informe de comisión correspondiente;

"X. El número total de las plazas y del personal de base y confianza, especificando el total de las vacantes, por nivel de puesto, para cada unidad administrativa;

"XI. Las contrataciones de servicios profesionales por honorarios, señalando los nombres de los prestadores de servicios, los servicios contratados, el monto de los honorarios y el periodo de contratación;

"XII. La información en versión pública de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos que así lo determinen, en los sistemas habilitados para ello, de acuerdo a la normatividad aplicable;

"XIII. El domicilio de la unidad de transparencia, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

"XIV. Las convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y los resultados de los mismos;

"XV. La información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos, en el que se deberá informar respecto de los programas de transferencia, de servicios, de infraestructura social y de subsidio, en los que se deberá contener lo siguiente:

"a) Área;

"b) Denominación del programa;



- "c) Periodo de vigencia;
- "d) Diseño, objetivos y alcances;
- "e) Metas físicas;
- "f) Población beneficiada estimada;
- "g) Monto aprobado, modificado y ejercido, así como los calendarios de su programación presupuestal;
- "h) Requisitos y procedimientos de acceso;
- "i) Procedimiento de queja o inconformidad ciudadana;
- "j) Mecanismos de exigibilidad;
- "k) Mecanismos de evaluación, informes de evaluación y seguimiento de recomendaciones;
- "l) Indicadores con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, dimensión, frecuencia de medición, nombre de las bases de datos utilizadas para su cálculo;
- "m) Formas de participación social;
- "n) Articulación con otros programas sociales;
- "o) Vínculo a las reglas de operación o documento equivalente;
- "p) Informes periódicos sobre la ejecución y los resultados de las evaluaciones realizadas; y,
- "q) Padrón de beneficiarios mismo que deberá contener los siguientes datos: nombre de la persona física o denominación social de las personas morales beneficiarias, el monto, recurso, beneficio o apoyo otorgado para cada una de ellas, unidad territorial, en su caso, edad y sexo;
- "XVI. Las condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal de base o de confianza, así como los recursos públicos económicos, en especie o donativos, que sean entregados a los sindicatos y ejerzan como recursos públicos;
- "XVII. La información curricular, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular del sujeto obligado, así como, en su caso, las sanciones administrativas de que haya sido objeto;
- "XVIII. El listado de servidores públicos con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de sanción y la disposición;
- "XIX. Los servicios que ofrecen señalando los requisitos para acceder a ellos;
- "XX. Los trámites, requisitos y formatos que ofrecen;
- "XXI. La información financiera sobre el presupuesto asignado, así como los informes del ejercicio trimestral del gasto, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normatividad aplicable;
- "XXII. La información relativa a la deuda pública, en términos de la normatividad aplicable;
- "XXIII. Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña;
- "XXIV. Los informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que se realicen y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- "XXV. El resultado de la dictaminación de los estados financieros;
- "XXVI. Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes, por cualquier motivo, se les asigne o permita usar recursos públicos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad. Asimismo, los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos;
- "XXVII. Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos;
- "XXVIII. La información sobre los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la versión pública del expediente respectivo y de los contratos celebrados, que deberá contener, por lo menos, lo siguiente:
  - "a) De licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida:



- "1. La convocatoria o invitación emitida, así como los fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;
- "2. Los nombres de los participantes o invitados;
- "3. El nombre del ganador y las razones que lo justifican;
- "4. El área solicitante y la responsable de su ejecución;
- "5. Las convocatorias e invitaciones emitidas;
- "6. Los dictámenes y fallo de adjudicación;
- "7. El contrato y, en su caso, sus anexos;
- "8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;
- "9. La partida presupuestal, de conformidad con el clasificador por objeto del gasto, en el caso de ser aplicable;
- "10. Origen de los recursos especificando si son federales, estatales o municipales, así como el tipo de fondo de participación o aportación respectiva;
- "11. Los convenios modificatorios que, en su caso, sean firmados, precisando el objeto y la fecha de celebración;
- "12. Los informes de avance físico y financiero sobre las obras o servicios contratados;
- "13. El convenio de terminación; y,
- "14. El finiquito;
- "b) De las adjudicaciones directas:
  - "1. La propuesta enviada por el participante;
  - "2. Los motivos y fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;
  - "3. La autorización del ejercicio de la opción;
  - "4. En su caso, las cotizaciones consideradas, especificando los nombres de los proveedores y los montos;
  - "5. El nombre de la persona física o moral adjudicada;
  - "6. La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;
  - "7. El número, fecha, el monto del contrato y el plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra;
  - "8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;
  - "9. Los informes de avance sobre las obras o servicios contratados;
  - "10. El convenio de terminación; y,
  - "11. El finiquito;
- "XXIX. Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados;
- "XXX. Las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones con la mayor desagregación posible;
- "XXXI. Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero;
- "XXXII. Padrón de proveedores y contratistas;
- "XXXIII. Los convenios de coordinación de concertación con los sectores social y privado;
- "XXXIV. El inventario de bienes muebles e inmuebles en posesión y propiedad;
- "XXXV. Las recomendaciones emitidas por los órganos públicos del Estado Mexicano u organismos internacionales garantes de los derechos humanos, así como las acciones que han llevado a cabo para su atención;
- "XXXVI. Las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio;
- "XXXVII. Los mecanismos de participación ciudadana;
- "XXXVIII. Los programas que ofrecen, incluyendo información sobre la población, objetivo y destino, así como los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos para acceder a los mismos;



"Asimismo, la LGTAIP estableció contenidos de información adicionales que son específicos en atención al sujeto obligado.<sup>35</sup>

"Sin embargo, aun cuando el derecho de acceso a la información consagra como regla general que toda la información que se encuentre en poder de la autoridad es pública, se reconocen a nivel constitucional ciertos supuestos que operan como excepciones a la regla general, dando lugar a que la información pueda reservarse o considerarse confidencial.

"XXXIX. Las actas y resoluciones del Comité de Transparencia de los sujetos obligados;

"XL. Todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos;

"XLI. Los estudios financiados con recursos públicos;

"XLII. El listado de jubilados y pensionados y el monto que reciben;

"XLIII. Los ingresos recibidos por cualquier concepto señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos, así como su destino, indicando el destino de cada uno de ellos;

"XLIV. Donaciones hechas a terceros en dinero o en especie;

"XLV. El catálogo de disposición y guía de archivo documental;

"XLVI. Las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias, así como las opiniones y recomendaciones que emitan, en su caso, los consejos consultivos;

"XLVII. Para efectos estadísticos, el listado de solicitudes a las empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servicios o aplicaciones de Internet para la intervención de comunicaciones privadas, el acceso al registro de comunicaciones y la localización geográfica en tiempo real de equipos de comunicación, que contenga exclusivamente el objeto, el alcance temporal y los fundamentos legales del requerimiento, así como, en su caso, la mención de que cuenta con la autorización judicial correspondiente; y,

"XLVIII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que, con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

"Los sujetos obligados deberán informar a los organismos garantes y verificar que se publiquen en la plataforma nacional, cuáles son los rubros que son aplicables a sus páginas de Internet, con el objeto de que éstos verifiquen y aprueben, de forma fundada y motivada, la relación de fracciones aplicables a cada sujeto obligado."

<sup>35</sup> a. Poderes Ejecutivos Federal y Locales, incluyendo a los Municipios. (artículo 71 LGAIP)

b. Poderes Legislativos Federal y Locales. (Artículo 72 LGAIP)

c. Poderes Judiciales Federales y Locales. (Artículo 73 LGAIP)

d. Órganos constitucionalmente autónomos. (Artículo 74 LGAIP)

e. Instituciones de educación superior dotadas de autonomía. (Artículo 75 LGAIP)

f. Partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y personas morales constituidas en asociación civil creadas por los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente. (Artículo 76 LGAIP)

g. Fideicomisos públicos y fondos públicos. (Artículo 77 LGAIP)

h. Autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral. (Artículo 78 LGAIP)

i. Sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos. (Artículo 79 LGAIP)



"De este modo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6o., apartado A, fracción I, establece que la información podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes, debiendo prevalecer el principio de máxima publicidad.

"Por su parte, el artículo 13, numeral 2, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>36</sup> así como el artículo 19, numeral 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>37</sup> establecen aquellas restricciones que son necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Mientras tanto, el artículo 4o. de la LGTAIP, indica que la información podrá ser clasificada como reservada o confidencial por los sujetos obligados.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> "Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión.—1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.—2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

<sup>37</sup> "Artículo 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.—2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.—3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

<sup>38</sup> "Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

"Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente ley, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las entidades federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta ley."



"Así, como lo ha interpretado este Pleno, el derecho de acceso a la información no es absoluto, en tanto su ejercicio se encuentra acotado en función de ciertas causas e intereses estatalmente relevantes.

"Como se indicó, la Constitución en su artículo 6o. establece el criterio de clasificación de 'información reservada', a efecto de proteger el interés público y la seguridad nacional y remite a la ley para el desarrollo de los términos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información,<sup>39</sup> así, la información que tienen bajo su resguardo los sujetos obligados del Estado encuentra como excepción aquella que sea temporalmente reservada en los términos establecidos por el legislador federal o local, cuando de su propagación pueda derivarse perjuicio por causa de interés público y seguridad nacional.

"En desarrollo de ese extremo de excepcionalidad, el artículo 113 de la ley general, establece un catálogo genérico de supuestos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando su otorgamiento o publicación pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable. Así, la seguridad pública es un criterio objetivo de reserva de información.

"La seguridad pública tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, comprendiendo la prevención especial y general de los delitos y la reinserción social del sentenciado, lo que hace evidente que la seguridad pública obedece a razones poderosas de interés público.

"Ahora bien, si bien es cierto que la seguridad pública es una categoría de información susceptible de ser reservada en atención a cuestiones de interés público, también lo es que de conformidad al artículo 6o. constitucional no es posible establecer reservas de información ex ante de carácter absoluto.

"Toda información en posesión de cualquier entidad estatal es pública y sólo puede ser reservada por cuestiones de interés público. En este sentido, la

<sup>39</sup> El Tribunal Pleno llegó a las mismas conclusiones al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009 el 9 de marzo de 2010. Ver fojas 50 a 52.



reserva será válida siempre y cuando atienda a las finalidades previstas en la Constitución y sea proporcional y congruente con los principios constitucionales que se intentan proteger,<sup>40</sup> de manera que la actualización de una reserva por comprometer la seguridad pública como supuesto válido para limitar el acceso a la información, no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en expedientes o bases de datos se tenga como reservada.

"Si bien podría suponerse que una reserva a la información, por sí misma resulta contraria al principio de máxima publicidad, ello no es así, ya que lo que se genera a través de la reserva de la información, es su puesta en un estado de resguardo temporal, en atención a ciertos supuestos que lo justifican.

"Debemos recordar que los sujetos obligados deben realizar la evaluación en los casos concretos para establecer la procedencia de una reserva, debiendo fundar y motivar, en los casos concretos, las causas y temporalidades de las reservas.

"La LGTAIP, en sus artículos 100,<sup>41</sup> 103,<sup>42</sup> 104<sup>43</sup> y 108,<sup>44</sup> exige que todos los sujetos obligados para poder configurar información como reservada, además

<sup>40</sup> Tesis aislada 2a. XLIII/2008, registro de IUS: 169772, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, página 733, de rubro: "TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN."

<sup>41</sup> "Artículo 100. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente título.

"Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

"Los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, la ley federal y de las entidades federativas."

<sup>42</sup> "Artículo 103. En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión.—Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.—Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva".



de la realización de un examen casuístico y de justificación fundado y motivado, se desarrolle la aplicación de una prueba de daño; entendido esto como el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger.

"La calificación de la reserva debe hacerse atendiendo al daño que puede efectuar, sin olvidar que ésta debe estar debidamente fundamentada y motivada y que en ella debe establecerse el nexo probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o el riesgo que representa.

"De ahí que este Alto Tribunal considere que los alcances del principio de máxima publicidad en relación con el derecho de acceso a la información se orientan por tres ejes: I) el derecho a la información está sometido a un régimen limitado de excepciones; II) la reserva de información por parte de las autoridades deberá responder a una justificación realizada mediante una prueba de daño, y III) el principio de máxima publicidad es la herramienta para interpretar las disposiciones legales relacionadas con el derecho de acceso a la información.

"Así pues, el artículo 225 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública impugnado, al determinar diversos supuestos de clasificación de información como reservada en cuestiones relacionadas con la seguridad pública,<sup>45</sup> se cons-

<sup>43</sup> Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda; y, III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."

<sup>44</sup> Artículo 108. Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente título como información clasificada.—En ningún caso se podrán clasificar documentos antes de que se genere la información.—La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño."

<sup>45</sup> Al respecto, el artículo 21 de la CPEUM, establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, "que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las in-



tituye como una limitación genérica, total e indeterminada, que impide que la reserva a la información se actualice como excepción derivada de una valoración casuística que pueda hacer el sujeto obligado en atención a la información específica que se solicite.

"En términos de lo expuesto, resulta fundado el argumento de invalidez hecho valer por la parte actora en el sentido de que el artículo impugnado establece un universo de reserva total e indeterminado que incluye información que no debe serlo.

"En el caso concreto, es necesario distinguir entre la información que generan los órganos encargados de las funciones de seguridad pública de aquella información cuya difusión es susceptible de provocar un daño a las funciones estatales en materia de seguridad pública.

"De esta forma, el precepto impugnado permite a los sujetos obligados a considerar toda la información de sus bases de datos o expedientes como reservada, sin que exista, en atención al principio de máxima publicidad, la obligación de justificar dicha limitación.

"Puede existir información que a pesar de estar relacionada con la seguridad pública no deba ser reservada ya que su divulgación no es susceptible de ocasionar daño alguno. Por tanto, la norma es sobreinclusiva, ya que limita el acceso a información pública que, a pesar de estar relacionada de forma directa o indirecta con la seguridad pública, no forzosamente debe ser reservada, lo cual vulnera el principio constitucional de máxima publicidad.

"En este sentido, el legislador está facultado para determinar categorías de información que pueden estar sujetas a reserva, como es el caso de la seguridad pública. Sin embargo, no es posible por la vía legislativa reservar la información o bases de datos que genera un órgano estatal de forma total y completa, sin que exista la posibilidad de que alguna de la información que forma parte de la categoría de seguridad pública o se encuentre en bases de datos relacionadas, pueda ser entregada a los solicitantes.

---

*fracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala".*



"Por otra parte, la norma impugnada hace una reserva previa de la información en materia de seguridad pública, lo cual impide que el sujeto obligado pueda hacer un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.

"El baremo para determinar si la información estatal debe ser reservada es si su difusión puede generar un daño a intereses estatales relevantes titulados a nivel constitucional o legal y no propiamente cuál es el órgano estatal que la genera o cuál es la denominación que se le otorga.

"En este sentido, la reserva previa también es contraria al principio de máxima publicidad ya que presupone categorías de información que no deben ser entregadas sin que se lleve a cabo una prueba de daño."

**58.** Así, este Tribunal Pleno ha interpretado que el derecho a la información, tal como está regulado en la Constitución y reglamentado en la ley general, implica que toda la información en posesión de autoridades es pública y sólo puede ser reservada temporalmente por causas de interés público, como la seguridad nacional, en los supuestos previstos en el artículo 113 de la ley general, previa prueba de daño por los sujetos obligados en la que se valore, caso por caso, si la información específicamente solicitada actualiza el riesgo o daño a los bienes que justifican la reserva.

**59.** Por este motivo, el legislador no debe reservar mediante reglas determinada información en términos previos y absolutos, aunque se relacione con los supuestos enumerados en esa disposición. Esto, porque puede existir información relacionada con esos supuestos, por ejemplo, seguridad nacional, cuya divulgación, no obstante, no genere daño alguno a ese bien colectivo, caso en el cual deberá prevalecer el derecho de acceder a la información y no estará justificada la reserva, lo que sólo puede determinarse, fundada y motivadamente, mediante una prueba de daño en cada caso concreto.

**60.** Conforme a este criterio, serán inconstitucionales las normas jurídicas que reserven mediante reglas determinada información, de manera previa y absoluta, proscribiendo la posibilidad de que los solicitantes accedan a ella –o parte de ella– una vez que el sujeto obligado realice una prueba de daño en



términos del artículo 114 de la ley general,<sup>46</sup> pues reservar determinada información mediante reglas resulta inevitablemente supraincluyente en perjuicio del derecho de acceso a la información, esto es, esas regulaciones propician inevitablemente restricciones indebidas a ese derecho fundamental pues, como ya se dijo, no toda revelación de información relacionada con los supuestos enumerados en el artículo 113 de la ley general, actualiza el daño que justifica su reserva.

**61. Interpretación de la disposición impugnada y motivación de su constitucionalidad.** Precisado lo anterior, conviene reproducir la disposición impugnada:

"Artículo 23. La información o datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será considerada información de Seguridad Nacional en términos de la ley en la materia. Lo anterior, sin perjuicio de las obligaciones establecidas en la legislación aplicable en materia de transparencia y acceso a la información pública."

**62.** A juicio de este Tribunal Pleno, los conceptos de invalidez del INAI presuponen una interpretación equivocada de esa disposición, a saber: que ésta establece, de manera previa y absoluta, una reserva de la información allí mencionada, al determinar que serán considerados como de seguridad nacional los datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**63.** Lo anterior, pues la seguridad nacional es una de las razones que en términos del artículo 113, fracción I, de la ley general justifican la reserva de información, por lo que en opinión del INAI debe entenderse que lo dispuesto

<sup>46</sup> Artículo 114. Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente título.



en la norma impugnada expresa la valoración del legislador en el sentido de que la información allí descrita, efectivamente, representa un riesgo o genera un daño para la seguridad nacional, esto es, que esa norma expresa la intención del legislador de reservar, de manera previa y absoluta, esa información por considerar que su revelación actualiza el riesgo o daño mencionado.

**64.** En efecto, la interpretación del instituto accionante es incorrecta porque no se compadece con el lenguaje usado por la disposición, lenguaje que, por tener carácter canónico y provenir de una autoridad legislativa democráticamente electa, marca el límite de las interpretaciones admisibles.

**65.** A juicio de este tribunal, la norma impugnada no establece una reserva absoluta de la información descrita, porque si bien prevé que esa información será considerada de seguridad nacional, también especifica que ello será sin perjuicio de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, por lo que esa remisión a la ley general tiene como finalidad que el operador jurídico aplique una prueba de daño para determinar si la información específicamente requerida compromete efectivamente, o no, la seguridad nacional.

**66.** En efecto, el artículo 23 de la ley impugnada no dispone que la información relativa al funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deba considerarse, *ex lege*, como reservada, sino una cosa distinta: que esa información debe ser calificada de seguridad nacional.

**67.** Este Tribunal Pleno hace notar que esa calificación legal no tiene impacto exclusivo en lo tocante al derecho a la información, sino en muchos otros aspectos, como lo dispone el artículo 1 de la Ley de Seguridad Nacional, que prescribe que esa ley tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los Municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.



**68.** Pero al margen de lo anterior, es de fundamental importancia recordar que en términos de los artículos 6o. constitucional y 113, fracción I, de la ley general, la información relacionada con la seguridad nacional es una de las razones que *pueden llegar a justificar* una restricción temporal al derecho de acceso a la información, *siempre y cuando* el sujeto obligado realice una prueba de daño en términos del artículo 114 de la ley general que justifique, en el caso concreto, que la revelación de la información solicitada o parte de ella actualiza efectivamente el riesgo o daño que puede evitarse mediante la reserva.

**69.** Dicho con otras palabras, el que una ley califique determinada información como de seguridad nacional, *no es razón suficiente* para concluir que esa información tiene carácter reservado por ministerio de ley. Ello, simplemente, implica que esa información *podría justificar una reserva, a condición de que* el sujeto obligado aplique una prueba de daño y demuestre que la revelación de todo o parte de ella actualiza el riesgo o daño respectivo.

**70.** Pero además, el texto de la disposición impugnada es claro en el sentido de que la calificación de esa información como relevante para la seguridad nacional, es *sin perjuicio de las obligaciones legales* en materia de transparencia y acceso a la información pública, y como ya se dijo, una de las obligaciones principales impuestas por la ley general consiste, justamente, en que los sujetos obligados tienen el deber de probar mediante una prueba de daño, caso por caso, si la información específicamente solicitada actualiza el riesgo o daño al que se refieren los supuestos del artículo 113 de ese ordenamiento.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

"III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;



**71.** En este sentido, el hecho de que la información a que se refiere el artículo 23 impugnado sea calificada de seguridad nacional, no implica, en absoluto, que deba considerarse reservada, pues dicha calificación, como la propia norma lo indica expresamente, no exime de las obligaciones legales en materia de transparencia y acceso a la información pública, entre las que destaca la de realizar la prueba de daño respectiva para justificar si la revelación de la información específicamente solicitada o una porción de la misma, compromete efectivamente, o no, la seguridad nacional.

**72.** En resumen, este tribunal estima que ni el texto de la disposición impugnada ni su lectura sistemática permiten concluir que establece una reserva, previa y absoluta, de la información relativa al funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**73.** Y si toda la argumentación del INAI se apoya en esa interpretación incorrecta de la disposición, entonces deben desestimarse todos sus argumentos como infundados, pues como ya se demostró, el artículo 23 del ordenamiento

---

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

"VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

"VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"X. Afecte los derechos del debido proceso;

"XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público; y,

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."



impugnado no establece una reserva previa y absoluta de esa información, sino que, simplemente, la clasifica como de seguridad nacional y aclara expresamente que ello es sin perjuicio de las obligaciones establecidas en la legislación de transparencia, como la de realizar en todos los casos una prueba de daño para determinar si hay razones suficientes que justifiquen efectivamente la reserva temporal de la información específica.

**74.** En las relatadas condiciones, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **reconoce la validez del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.**

## **II. Estudio de la constitucionalidad de los artículos 4, segundo párrafo, 10 y tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos**

**75.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "comisión accionante") impugnó los artículos 4, párrafo segundo, 10 y tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, los cuales dieron origen a la acción de inconstitucionalidad 14/2016. En vista de lo anterior, este Tribunal Pleno procederá a estudiar los tres conceptos de invalidez esgrimidos por la comisión accionante en el orden en que se plantearon en el escrito inicial de demanda.

### **A. La generalización de la prisión preventiva para todos los delitos previstos en la ley impugnada**

**76.** En relación con el artículo 4, segundo párrafo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, relativo a que durante el procedimiento penal el Ministerio Público de la Federación solicitará la prisión preventiva como medida cautelar, el proyecto presentado a este Tribunal Pleno proponía declarar la validez del precepto ya que se consideraba que dicha porción normativa no generalizaba el uso de la prisión preventiva no oficiosa o justificada para todos los delitos contenidos en la ley respectiva, sin evaluar si la medida cautelar era racional y proporcional, pues se consideró que dicha circunstancia de ninguna manera implicaba que se relevara al Ministerio



Público de justificar su imposición en audiencia y con presencia de las partes, en la que debería discutir su necesidad de invocar los datos u ofrecer los medios de prueba que estimara convenientes a su pretensión.

**77.** Además el proyecto precisaba que, en todo caso, es al Juez de Control a quien corresponde decidir si procede o no su imposición, con base en los criterios de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad de la medida, así como su objeto o finalidad.

**78.** Consecuentemente se concluía que el artículo 4, párrafo segundo, impugnado no era inconstitucional, ya que el Ministerio Público al solicitar la prisión preventiva oficiosa se encuentra obligado a justificar su imposición, y es el Juez de Control quien determina si procede o no decretarla.

**79.** No obstante lo anterior, una mayoría de **seis ministros** votó en contra de las conclusiones del proyecto y por la invalidez del precepto impugnado.

**80.** De este modo, en términos de los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal<sup>48</sup> y 72 de la ley reglamentaria,<sup>49</sup> al no alcanzarse una mayoría de ocho votos por la invalidez del precepto impugnado, se desestima la acción de inconstitucionalidad 14/2016, respecto del artículo 4, segundo párrafo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, en la porción normativa "*Durante el procedimiento penal el Ministerio Público de la Federación solicitará la prisión preventiva como medida cautelar sin perjuicio de solicitarla conjuntamente con alguna otra*".

<sup>48</sup> **Artículo 105 de la Constitución Federal.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"...Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

<sup>49</sup> **Artículo 72 de la ley reglamentaria.** "Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto. ..."



## **B. La violación a diversos principios constitucionales por parte del artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos**

**81.** Respecto del artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, la Comisión Accionante considera que el mismo transgrede el contenido de los artículos 1o., 14, 16 primer párrafo y 20, apartado B, fracción I, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica, así como a los principios de seguridad jurídica, legalidad, taxatividad y plenitud hermética.

**82.** Básicamente, considera que el artículo 10 impugnado adolece de las siguientes imprecisiones normativas:

*a) No delimita la participación que da origen a la calidad del sujeto activo; como tal no se desprende el grado de participación y se inhibe la presunción de inocencia de los imputados ante cualquier participación;*

*b) Utiliza ambiguamente los verbos "a quien auxilie, facilite o preste ayuda, por cualquier medio" como tal no se delimita ni describe la acción específica;*

*c) Los verbos rectores no quedan definidos, ni se prevé los medios para su acreditación;*

*d) No delimita elementos ni descriptivos del tipo para determinar la actualización de la hipótesis normativa en el auxilio, facilitación o prestación de ayuda, por cualquier medio;*

*e) No se conectó la acción rectora del tipo con la intencionalidad del sujeto activo;*

*f) No refiere a un bien jurídico concreto que se intente proteger;*



*g) No se completa el tipo penal por sí mismo, por ello resulta un tipo penal abierto;*

*h) No utiliza el derecho penal como última ratio.*

**83.** Al no estar delimitados los elementos subjetivos del tipo en relación con los verbos rectores, la comisión accionante considera que podría prestarse a la libre interpretación del tipo, amparando detenciones arbitrarias, ya que ante su imprecisión y ambigüedad no se cumple con los principios de exhaustividad y plenitud hermética, lo que a su juicio, se traduce en la transgresión del derecho a la seguridad jurídica.

**84.** Para analizar el problema de constitucionalidad expuesto por la comisión accionante, será preciso referirse a la naturaleza jurídica y elementos que integran al delito previsto en el artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos. El precepto impugnado en esta vía dispone lo siguiente:

"Artículo 10. A quien auxilie, facilite o preste ayuda, por cualquier medio para la realización de las conductas previstas en los artículos 8 y 9 de la presente ley, se impondrá hasta tres cuartas partes de las penas correspondientes.

"Asimismo, se sancionará hasta en una mitad más de las penas que correspondan al que cometa dichas conductas, cuando:

"a) Se realice en plataformas y demás instalaciones en altamar, propiedad o en uso de asignatarios, contratistas, permisionarios o distribuidores, o

"b) Utilice información o datos obtenidos ilícitamente sobre el funcionamiento de la operación, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas, permisionarios o distribuidores."

**85.** El artículo materia de la impugnación, no puede leerse si no es en conjunto con los numerales 8 y 9 de la misma Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, al ser el mismo artículo, el



que remite expresamente a los supuestos contemplados en los mismos. Estos artículos son del tenor literal siguiente:

(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 18 de mayo de 2018)

"Artículo 8. Se sancionará con pena de 20 a 30 años de prisión y multa de 20,000 a 25,000 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente a quien:

"I. Sustraiga hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, de ductos, vehículos, equipos, instalaciones o activos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

"II. Aproveche hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley."

"Artículo 9. Se sancionará a quien:

"I. Compre, enajene, reciba, adquiera, comercialice o negocie hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

"II. Resguarde, transporte, almacene, distribuya, posea, suministre u oculte hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

"III. Altere o adultere hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

"Las conductas descritas en el presente artículo se sancionarán de la siguiente manera:



(Reformado, D.O.F. 18 de mayo de 2018)

"a) Cuando la cantidad sea menor o equivalente a 300 litros, se impondrá de 4 a 6 años de prisión y multa de 4,000 a 6,000 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

(Reformado, D.O.F. 18 de mayo de 2018)

"b) Cuando la cantidad sea mayor a 300 litros pero menor o equivalente a 1,000 litros, se impondrá de 6 a 10 años de prisión y multa de 6,000 a 10,000 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

(Reformado, D.O.F. 18 de mayo de 2018)

"c) Cuando la cantidad sea mayor a 1,000 litros pero menor a 2,000 litros, se impondrá de 10 a 12 años de prisión y multa de 10,000 a 14,000 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

(Reformado, D.O.F. 18 de mayo de 2018)

"d) Cuando la cantidad sea igual o mayor a 2,000 litros, con pena de 12 a 17 años de prisión y multa de 12,000 a 17,000 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

"Para los efectos de los supuestos señalados en la fracción III incisos a), b) y c) del presente artículo deberá mediar querrela del órgano regulador o parte agraviada.

(Reformado, D.O.F. 18 de mayo de 2018)

"En caso de no poder cuantificarse el volumen de los hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, objeto de las conductas descritas en las fracciones I, II y III, se impondrá de 12 a 17 años de prisión y multa de 12,000 a 17,000 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente, siempre que se acredite que por las condiciones en que se encuentra contenido dicho volumen, se presume que se trata de cantidades mayores a los 2,000 litros."

**86.** Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que los conceptos de invalidez arriba sintetizados **son infundados**.



**87.** El párrafo tercero del artículo 14 constitucional contiene el conocido apotegma: "*nullum crimen sine poena, nullum poena sine lege certa*", traducible como que no puede haber delito sin pena, ni pena sin ley específica y concreta para el hecho de que se trate.

**88.** Cabe apuntar que de dichas garantías deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado *tipicidad*, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley, y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

**89.** En esos términos, la tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del tipo penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar del sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.

**90.** Conforme al principio de legalidad, no existe pena ni delito sin ley que los establezcan, de modo que, para que una conducta o hecho determinado pueda ser considerado como delito y que por ello deba ser motivo de aplicación de una pena, es indispensable una ley que repute ese hecho o conducta como tal. De ahí que el artículo 7o. del Código Penal Federal, defina al delito como "el acto u omisión que sancionan las leyes penales".

**91.** Del principio de referencia podemos encontrar, como derivación, el llamado principio de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta y no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, pues sucede que las normas penales deben cumplir una función motivadora en contra de la realización de delitos, para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.



**92.** En consecuencia, 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 sin problemas por el destinatario de la norma.

**93.** En ese orden de ideas, la garantía de que se habla no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos. Lo anterior implica que al prever las penas la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada.

**94.** Sentado lo anterior, procede referirse a otra derivación de la garantía de legalidad en materia penal, que es la referente a la llamada *reserva de ley*, consistente en que la facultad para fijar e imponer las penas por las faltas y delitos a nivel federal, corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73 de la Constitución Federal, que en su fracción XXI, dice lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.



"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

**95.** De lo anterior, deriva que por mandato constitucional es facultad indelegable del Congreso de la Unión establecer los delitos federales y las penas, lo que debe hacer a través de leyes en sentido formal y material, y ello es necesario para garantizar a los particulares la certeza jurídica en cuanto a las conductas cuya comisión puede traer consigo la privación y restricción de la libertad individual.

**96.** Resulta entonces que la reserva de ley en materia penal constituye un requisito inherente a la tarea de definición de las distintas conductas que se estiman merecedoras de sanción, lo que por imperativo constitucional es atribuido en exclusiva al legislador democrático con carácter privativo, pues salvo el caso de facultades extraordinarias, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 constitucional, tal facultad no puede ser válidamente delegada y, de hacerse así, la ley que se emitiera estaría viciada de inconstitucionalidad.

**97.** En esos términos, el principio de reserva de ley implica que todas las normas que establezcan los delitos y sus penas deben contenerse en una ley en sentido formal y material, producto de la discusión de una asamblea democrática, de modo que no pueden crearse ni modificarse sin una iniciativa o una reforma cuya tramitación debe ser acorde con los procedimientos legislativos correspondientes, lo que constituye una medida indispensable para dar certeza al derecho penal en tanto que éste incide en la libertad de los individuos.



**98.** Por otra parte, el *principio de legalidad* que rige la materia penal también impide que el Juez asuma funciones regulatorias que van más allá de la función meramente aplicativa que le es propia, de modo que, en principio, todo el derecho penal debe completarse en el momento legislativo sin conferir facultades a las instancias jurisdiccionales, pues ello lesiona el principio de seguridad jurídica.

**99.** Ahora bien, como se desprende de la lectura del segundo concepto de invalidez de la comisión accionante, ésta señaló que el artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, constituye un tipo penal especial el cual no delimita los elementos subjetivos del tipo en relación a los verbos rectores, lo cual podría prestarse a libre interpretación que ampare detenciones arbitrarias, ya que ante su imprecisión y ambigüedad no se cumple con los principios de exhaustividad y plenitud hermética, lo que se traduce en la transgresión del derecho a la seguridad jurídica.

**100.** Contrario a lo que aduce la comisión accionante, este Tribunal Pleno considera que el artículo 10 impugnado no es inconstitucional al no vulnerar ninguno de los principios constitucionales señalados por la comisión accionante. Es decir, en la especie, este Tribunal Pleno considera que el numeral impugnado es un *tipo penal en blanco* que remite a otros artículos contenidos en la propia Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

**101.** Los denominados "*tipos penales en blanco*" son supuestos hipotéticos en los que la conducta que se califica como delictiva está precisada en términos abstractos, pues se requiere de un complemento para quedar plenamente integrada. Así, pudiera hablarse en sentido impropio de una *norma penal en blanco* en aquellos casos en donde se requiera la declaratoria de otra ley para tener como ilícita la conducta reglada en el dispositivo penal, toda vez que el supuesto de hecho no aparece descrito en su totalidad, debiendo acudir, para su complemento, a otra norma o conjunto de ellas de naturaleza extrapenal.

**102.** En ese sentido, si bien la ley específica la penalidad aplicable y describe en términos abstractos la figura típica de la infracción, ésta realmente se integra con un elemento que es determinado *a posteriori* mediante la aplicación



de otra norma. Ordinariamente, la disposición complementaria se encuentra comprendida dentro de las normas que integran el mismo ordenamiento legal o en sus leyes conexas, pero que de cualquier manera han sido dictadas por el Congreso de la Unión, con apoyo en las facultades expresamente concedidas a dicho cuerpo legislativo en la fracción XXI del artículo 73 constitucional, pues como se ha dicho, la función legislativa en materia penal ha sido reservada constitucionalmente al Poder Legislativo.

**103.** Es conveniente adelantar en este punto el contenido de la jurisprudencia de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se reflejan las consideraciones antes expresadas,<sup>50</sup> cuyo rubro es: "NORMAS PENALES EN BLANCO. SON INCONSTITUCIONALES CUANDO REMITEN A OTRAS QUE NO TIENEN EL CARÁCTER DE LEYES EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL."

**104.** Como se advierte, el problema de constitucionalidad de las denominadas "*leyes penales en blanco*" no se plantea cuando la norma penal remite a otra norma contenida en el mismo ordenamiento o cuando es considerada extrapenal, siendo ambas, leyes en sentido formal y material, sino únicamente cuando se reenvía a otra norma que **no tiene carácter de ley en sentido formal**, dando así entrada en la descripción típica a regulaciones de procedencia reglamentaria o hasta meramente administrativa y, en consecuencia, a una participación del Poder Ejecutivo en la configuración de las conductas prohibidas.

**105.** Con ese parámetro, este Tribunal Pleno advierte que los elementos esenciales de toda norma penal son, a saber: i) la conducta, esto es, la acción u omisión prevista en el supuesto hipotético; y, ii) la pena o sanción criminal, que constituye la consecuencia de la actualización de la conducta.

**106.** Por tanto, en respeto al principio de *reserva de ley*, es indispensable que tanto la conducta como la sanción se encuentren descritas en una ley en sentido formal y material, producto de la discusión de una asamblea democrática, por las razones que han quedado expresadas con antelación.

<sup>50</sup> Tesis 1a./J.10/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 411 «con número de registro digital: 170250».



**107.** Con base en la reflexión anterior, es preciso cuestionarse sobre la constitucionalidad de una norma penal en blanco que prevé como supuesto hipotético la utilización de los verbos "*a quien auxilie, facilite o preste ayuda, por cualquier medio*". En este supuesto, lo que se advierte es que la norma penal en blanco sólo prevé como supuesto normativo, la sola remisión a las conductas previstas en los artículos 8 y 9 de la misma ley, esto es, de la propia Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, y la imposición de una pena hasta de tres cuartas partes de las penas previstas en dichos fundamentos legales.

**108.** Así, para saber si se ha infringido la ley penal, es requisito indispensable conocer las conductas previstas en los artículos 8 y 9 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Hidrocarburos. De esta forma, la ley en sentido formal y material, esto es, el conjunto de los artículos 8 y 9 describen de manera clara, precisa, y exacta, cuál es la acción u omisión sancionable, incluyendo todos sus elementos y características, condiciones, cantidades, términos y plazos, como lo exige la jurisprudencia de este Alto Tribunal al interpretar el artículo 14 constitucional;<sup>51</sup> en otras palabras, la naturaleza, contenido y alcances de la acción ilícita están totalmente contenidos en los artículos 8 y 9 en conjunto con el 10 de la propia Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

**109.** Por tanto, el delito de auxilio, facilitación o ayuda en la comisión de los delitos en materia de hidrocarburos previsto en el artículo 10 de la Ley Federal

<sup>51</sup> «Tesis P. IX/95» "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA. La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República."



para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, no vulnera el principio de exacta aplicación de la ley penal, taxatividad y plenitud hermética, pues su contenido se complementa necesariamente con lo dispuesto por los artículos 8 y 9 de la propia ley federal. Así, cometerá el delito previsto en el artículo 10 impugnado:

<b>Hipótesis normativa del artículo 10 impugnado:</b>	<b>Conducta prevista en el artículo 8 de la ley federal:</b>
"Quien auxilie, facilite o preste ayuda, por cualquier medio, para:"	"I. La sustracción de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, de ductos, vehículos, equipos, instalaciones o activos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.  "II. El aprovechamiento de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley."

<b>Hipótesis normativa del artículo 10 impugnado:</b>	<b>Conducta prevista en el artículo 9 de la ley federal:</b>
"Quien auxilie, facilite o preste ayuda, por cualquier medio, para:"	"I. Comprar, enajenar, recibir, adquirir, comercializar o negociar hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.  "II. Resguardar, transportar, almacenar, distribuir, poseer, suministrar u ocultar hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley."



"III. Alterar o adulterar hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley."

**110.** En ese sentido, tampoco asiste razón a la accionante, en cuanto afirma que el tipo penal previsto en el artículo combatido, no contempla un bien jurídico concreto que se intente proteger pues, como se explicó, se trata de una norma penal en blanco, que se complementa necesariamente con lo dispuesto por los diversos preceptos 8 y 9 de la propia ley federal, de manera que es claro que el bien jurídico a que se refiere es el mismo que protegen dichos artículos, consistente en el patrimonio y la economía nacional, así como el medio ambiente y la seguridad de las personas.

**111.** De igual forma se desestima el concepto de invalidez de la accionante, relativo a que en la norma impugnada no se utiliza el derecho penal como *ultima ratio*, dado que es criterio reiterado por este Alto Tribunal que la configuración de tipos penales obedece a razones de política legislativa que requieren ser analizadas con deferencia al legislador, ya que de acuerdo con nuestro orden constitucional, es competencia del legislador establecer los delitos.

**112.** Ello, derivado de la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes, que tienen como consecuencia que los otros órganos del Estado asuman el deber de respetar la libertad de configuración con que cuenta el Poder Legislativo en el marco de sus atribuciones, de las que le deriva un amplio margen para diseñar el rumbo de la política criminal, esto es, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo a las necesidades sociales del momento histórico respectivo.

**113.** Por tanto, si el legislador derivado de esa libertad configurativa, decidió establecer no sólo el tipo penal que contiene el artículo impugnado, sino expedir una ley especial que regule los delitos en materia de hidrocarburos, como es precisamente la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos



en Materia de Hidrocarburos, lo cual justificó en la exposición de motivos respectiva, en la que en atención a la realidad social que impera en nuestro país, reconoció la necesidad de regular ciertas conductas a través del derecho penal, sustancialmente, en razón de que pese a la vigilancia proporcionada para evitarlas, se constató el elevado incremento en su incidencia, aunado a que provocan graves daños a la economía nacional, interrupción del suministro de combustible en el sistema de ductos afectando negativamente el abasto regional, así como un alto riesgo en el medio ambiente y en la vida y seguridad de las personas; entonces, es claro que con tal proceder no se vulnera el principio de *ultima ratio* que regula al derecho penal, pues su utilización se aprecia razonable a partir de los motivos expuestos por el legislador.

**114.** Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno **reconoce la validez** del artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

#### **I. La impugnación del artículo tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos**

**115.** Respecto de este último punto controvertido, la comisión accionante considera que el artículo tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, es violatorio de la "*prohibición de retroactividad en beneficio del imputado o sentenciado (sic)*", así como del derecho a la seguridad jurídica, transgrediendo los artículos 1o. y 14, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8.1 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**116.** El artículo tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos establece a la letra lo siguiente:

"Tercero. A partir de la entrada en vigor de este decreto, para el caso en que la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos contemple una descripción legal de una conducta delictiva



que en el anterior Código Penal Federal o Código Fiscal de la Federación se contemplaba como delito y por virtud de las presentes reformas, se denomina, penaliza o agrava de forma diversa, siempre y cuando las conductas y los hechos respondan a la descripción que ahora se establecen, se estará a lo siguiente:

"I. En los procesos incoados, en los que aún no se formulen conclusiones acusatorias el Ministerio Público de la Federación las formulará de conformidad con la traslación del tipo que resulte;

"II. En los procesos pendientes de dictarse sentencia en primera y segunda instancia, el Juez o el tribunal, respectivamente podrán efectuar la traslación del tipo de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades; y,

"III. La autoridad ejecutora al aplicar alguna modalidad de beneficio para el sentenciado, considerará las penas que se hayan impuesto, en función de la traslación del tipo, según las modalidades correspondientes."

**117.** La Comisión Accionante considera que la disposición transitoria es violatoria de *la prohibición de retroactividad en beneficio del imputado o sentenciado (sic)*, previsto en el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por prever la traslación de tipos penales en los procesos en los que aún no se formulen conclusiones acusatorias por parte del Ministerio Público Federal o en los procesos pendientes de dictarse sentencia en primera y segunda instancia, así como al aplicar alguna modalidad de beneficio para el sentenciado, sin que la misma, condicione a que dicha traslación sea en beneficio de la persona.

**118.** A este respecto, este Tribunal Pleno considera que los conceptos de invalidez manifestados por la accionante en este rubro **son parcialmente fundados**.

**119.** Para resolver la cuestión sujeta a análisis, es necesario, en primer lugar, hacer una precisión terminológica respecto de los términos de la irretroactividad y retroactividad de las leyes penales, para en segundo lugar, realizar un recuento acerca de los diversos pronunciamientos que la Primera Sala de esta Suprema



Corte ha realizado, en diversos amparos,<sup>52</sup> sobre la invalidez de artículos transitorios, cuando se estima que los mismos resultan violatorios de la **garantía de retroactividad de la ley de contenido penal en beneficio del gobernado**.

**120.** Con relación al primer punto, es importante mencionar que la comisión accionante en su concepto de invalidez argumenta que el artículo tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos es violatorio de la "*prohibición de retroactividad en beneficio de un imputado o sentenciado*" establecido en el artículo 14 constitucional entre otras cuestiones.

**121.** A este respecto, habrá de precisar que en materia de límites temporales y vigencia de las leyes penales, por regla general, las leyes penales rigen entre dos momentos: el de su entrada en vigor y el de su derogación. Por tanto, las normas penales se aplican, en principio, a los hechos acontecidos durante su periodo de vigencia –desde su entrada en vigor hasta su derogación–, y no a los acontecidos antes de su entrada en vigor –**irretroactividad**–. La irretroactividad de las leyes penales es consecuencia obligada del principio de legalidad proclamado en el primer y segundo párrafos del artículo 14 constitucional.<sup>53</sup> Y junto a la regla anterior coexiste otra, que tiene un carácter excepcional: las leyes penales pueden aplicarse a hechos sucedidos antes de su entrada en vigor, cuando favorezcan al inculpado –**retroactividad de la ley penal más favorable**–.

<sup>52</sup> En este sentido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en los siguientes juicios: Amparo en revisión 2270/2009. 24 de febrero de 2010. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Blanca Lobo Domínguez; Amparo en revisión 2247/2009. 10 de marzo de 2010. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Constanza Tort San Román; Amparo en revisión 2265/2009. 10 de marzo de 2010. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Amalia Tecona Silva; Amparo en revisión 2269/2009. 10 de marzo de 2010. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Amalia Tecona Silva; Amparo en revisión 32/2010. 10 de marzo de 2010. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Nínive Ileana Penagos Robles. Tesis de jurisprudencia 42/2010. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de siete de abril de dos mil diez.

<sup>53</sup> **Artículo 14. 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. ..."



122. Esta retroactividad de las leyes no entra en contradicción con el artículo 14 constitucional, dado que en éste se proscribe la retroactividad de una norma cuando repara perjuicio a la persona, **pero no cuando ésta reporta un beneficio**. En este sentido, cuando la comisión accionante argumenta que el artículo impugnado es violatorio de la "*prohibición de la retroactividad en beneficio del imputado*", en realidad se está refiriendo a que el artículo impugnado puede llegar a ser violatorio del **principio de la retroactividad de la ley más favorable**, ya que como se explicó, la retroactividad en beneficio del inculcado no está prohibida por el 14 constitucional.

123. Con relación al segundo punto, respecto de los diversos amparos que la Primera Sala de esta Suprema Corte se ha pronunciado en materia de garantía de retroactividad de la ley en beneficio del inculcado, la petición de los quejosos en esta serie de amparos era que el supuesto delictivo por el que se les seguía proceso o por el que habían sido condenados, contenido en el artículo 194, fracción I, del Código Penal Federal, resultaba idéntico a los supuestos contenidos en el capítulo VII denominado "Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo" –artículos 473 a 482 de la Ley General de Salud– pero con la importante diferencia de que estos últimos establecían una sanción menor. Por tanto, solicitaban que se invalidara la norma que impedía concederles tal beneficio.

124. La Primera Sala consideró que dicha pretensión era fundada. En esencia consideró que el principio de retroactividad en beneficio del gobernado está previsto en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: "*Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*". Esta disposición, interpretada a *contrario sensu*, otorga un derecho que **obliga a las autoridades a aplicar retroactivamente una ley, cuando ello sea en beneficio de la persona**.

125. Se argumentó que si un individuo cometió un delito estando vigente una ley sustantiva con base en la cual se ejercitó en su contra la acción penal y, con posterioridad, se promulga una nueva ley que prevé una pena menor para el mismo delito, o según la cual, el acto considerado por la ley antigua como delito deja de tener tal carácter, o bien se modifican las circunstancias para su persecución, el individuo tiene el derecho constitucionalmente protegido a que



se le aplique retroactivamente la nueva ley, **aun cuando todavía no haya sido sentenciado**, pues una ley puede ser más benigna que otra, no sólo porque imponga al mismo hecho delictuoso –sin distinción de los elementos que lo constituyen– una pena menor, sino porque pueden variar las condiciones de su proceso, por calificaciones y criterios sobre la gravedad del hecho, las condiciones para el ejercicio de la acción penal, si se reduce el término para la prescripción, entre otras cuestiones.

**126.** De este modo, la Primera Sala concluyó que la procedencia de la aplicación retroactiva de la ley era aplicable con independencia del carácter de **indiciado, procesado o sentenciado**, que tuviera la persona. De igual forma, se destacó que aplicaba lo previsto por el artículo 56 del Código Penal Federal, que establecía, antes de su reforma,<sup>54</sup> lo siguiente:

"Artículo 56. Cuando entre la comisión de un delito y la extinción de la pena o medida de seguridad entrare en vigor una nueva ley, se estará a lo dispuesto en la más favorable al inculpado o sentenciado. La autoridad que esté conociendo del asunto o ejecutando la sanción, aplicará de oficio la ley más favorable. Cuando el reo hubiese sido sentenciado al término mínimo o al término máximo de la pena prevista y la reforma disminuya dicho término, se estará a la ley más favorable. Cuando el sujeto hubiese sido sentenciado a una pena entre el término mínimo y el término máximo, se estará a la reducción que resulte en el término medio aritmético conforme a la nueva norma."

**127.** La Primera Sala de esta Suprema Corte analizó el supuesto fáctico en el que se encontraban los juicios de amparo y advirtió que lo previsto en el título décimo octavo, Medidas de seguridad, sanciones y delitos, capítulo VII denominado "Delitos contra la salud en su modalidad de Narcomenudeo" –artículos 473

<sup>54</sup> El artículo 56 del Código Penal Federal fue objeto de reforma el 17 de junio de 2016, siendo actualmente del siguiente tenor literal: "Artículo 56. La autoridad jurisdiccional competente aplicará de oficio la ley más favorable. Cuando el sujeto hubiese sido sentenciado al término mínimo o al término máximo de la pena prevista y la reforma disminuya dicho término, se estará a la ley más favorable. Cuando el sujeto hubiese sido sentenciado a una pena entre el término mínimo y el término máximo, se estará a la reducción que resulte en el término medio aritmético conforme a la nueva norma."



a 482 de la Ley General de Salud—,<sup>55</sup> podría resultar más favorable a los reos o inculpados que inicialmente hubieran sido condenados o procesados por la comisión de la figura típica prevista en el artículo 194 del Código Penal Federal.<sup>56</sup>

**128.** Este criterio dio lugar a la siguiente tesis de jurisprudencia:<sup>57</sup> "DELITOS CONTRA LA SALUD. EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE AGOSTO DE 2009, VIOLA EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY EN BENEFICIO DEL GOBERNADO."

**129.** Una vez que se tiene claro cuáles son los criterios que ha emitido la Primera Sala de esta Suprema Corte en materia de la invalidez de los artículos transitorios, cuando se estima que los mismos resultan violatorios de la garantía de retroactividad en beneficio, es necesario analizar si el artículo tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Hidrocarburos resulta más acorde con el pronunciamiento anterior y, en general, con los principios rectores del derecho penal. Es decir, debemos dilucidar si las disposiciones en él contenidas son favorables para que el operador jurídico aplique el beneficio de la retroactividad de la ley en favor del inculpado o reo.

<sup>55</sup> En la Ley General de Salud se tipifica como delito el comercio y suministro de narcóticos; el artículo 475 de la Ley General de Salud señala que se impondrá **de cuatro a ocho años de prisión y de doscientos a cuatrocientos días multa**, al que sin autorización comercie o suministre, aún gratuitamente, narcóticos previstos en la tabla, en cantidad **inferior** a la que resulte de **multiplicar por mil**, el monto de las previstas en ella.

<sup>56</sup> "Artículo 194. Se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días multa al que:

"I. Produzca, transporte, trafique, comercie, suministre aún gratuitamente o prescriba alguno de los narcóticos señalados en el artículo anterior, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud.

"Para los efectos de esta fracción, por producir se entiende: manufacturar, fabricar, elaborar, preparar o acondicionar algún narcótico, y por comerciar: vender, comprar, adquirir o enajenar algún narcótico; ..."

<sup>57</sup> Novena Época. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXXI, abril de 2010, materias constitucional y penal, tesis 1a./J. 42/2010, página 149 «con número de registro digital: 164812».



130. Del artículo tercero transitorio impugnado se desprende que a partir de la entrada en vigor del decreto, si la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos contempla una descripción legal de una conducta delictiva que en los anteriores Códigos Penal o fiscal se entendían como delito, y que por virtud de la nueva ley federal se **denomina, penaliza o agrava** de forma distinta, siempre y cuando las conductas y los hechos respondan a la descripción que con la nueva ley se establece, se observarán las siguientes reglas: i) en los procesos incoados, en los que aún no se formulen conclusiones acusatorias, el Ministerio Público de la Federación **las formulará de conformidad con la traslación del tipo que resulte**; ii) en los procesos penales pendientes de dictarse sentencia de primera y segunda instancia, el Juez o el Tribunal, respectivamente, **podrán efectuar la traslación del tipo de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades**; y, iii) la autoridad ejecutora al aplicar alguna modalidad de beneficio para el sentenciado, **considerará las penas que se hayan impuesto, en función de la traslación del tipo**, según las modalidades correspondientes.

131. Se puede observar que las reglas de traslación del tipo penal manejan tres momentos distintos; esto es, contemplan los supuestos en los que una persona se puede encontrar en carácter de indiciado, procesado o sentenciado. En los supuestos i) y iii), es decir, en los supuestos cuando una persona se encuentre en carácter de indiciado o sentenciado, el legislador parte del presupuesto de la traslación *ipso facto* del tipo que resulte, sin tomar en cuenta el **principio de retroactividad en beneficio del gobernado** tal y como se explicó en párrafos precedentes. No siendo el caso del supuesto contenido en el numeral ii), cuando una persona está siendo procesada, ya que de su redacción, se puede ver que la misma deja abierta la facultad al Juez o tribunal para trasladar el tipo penal de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades.

132. En el caso del artículo tercero transitorio impugnado, en sus fracciones I y III, de su lectura se desprende que si la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos contempla una descripción legal de una conducta delictiva que en los anteriores Códigos Penal o Fiscal se entendían como delito, y que por virtud de la nueva ley se **denomina, penaliza o agrava de forma distinta**, siempre y cuando las conductas y los hechos respondan a la descripción que ahora se establece, entonces, dicho transitorio



prescribe en su fracción I, **trasladar** el tipo que resulte cuando aún no se han formulado conclusiones acusatorias por parte del Ministerio Público de la Federación; y, en su fracción III, en el caso de la autoridad ejecutora al momento de aplicar alguna modalidad de beneficio para el sentenciado, **considerará** las penas que se hayan impuesto en función de la **traslación** del tipo, según las modalidades correspondientes.

**133.** Lo anterior deja de manifiesto que la legislación penal aplicable en materia de delitos cometidos sobre los hidrocarburos, ***será ipso facto la nueva legislación en la materia y no aquella al momento en que se haya cometido el delito***, impidiéndose de esta forma aplicar a favor del indiciado o sentenciado, la ley que resulte más favorable, violándose de esta forma el principio de retroactividad de la ley en beneficio del gobernado que establece el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la posibilidad de que el operador jurídico pueda aplicar de oficio la ley más favorable al inculpado de conformidad con el artículo 56 del Código Penal Federal.<sup>58</sup> De ahí la inconstitucionalidad de las fracciones I y III del precepto impugnado.

**134.** En ese sentido, no pasa inadvertido lo argumentado por los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada, así como lo sostenido por la Procuraduría General de la República, en el sentido de que las personas penalmente procesadas o condenadas tienen el derecho constitucionalmente protegido a que se les aplique retroactivamente toda nueva ley que les resulte benéfica, así como todas las consecuencias legales que se sigan de esa aplicación. Asimismo, que todas las autoridades, dentro del ámbito de sus competencias, están obligadas a aplicar el principio interpretativo pro persona y, consecuentemente, a preferir las interpretaciones que más favorezcan a sus derechos.

<sup>58</sup> Artículo 56. **La autoridad jurisdiccional competente aplicará de oficio la ley más favorable.** Cuando el sujeto hubiese sido sentenciado al término mínimo o al término máximo de la pena prevista y la reforma disminuya dicho término, se estará a la ley más favorable. Cuando el sujeto hubiese sido sentenciado a una pena entre el término mínimo y el término máximo, se estará a la reducción que resulte en el término medio aritmético conforme a la nueva norma."



**135.** Esto sin lugar a duda cobra todo sentido, en la medida en que la propia norma establezca la posibilidad de que se pueda aplicar la normatividad que resulte más favorable al implicado, y no cuando la misma, ***ipso facto*, prescriba trasladar o considere las penas que se hayan impuesto en función de la traslación del tipo**, dependiendo de la etapa del proceso penal en que se encuentre el inculpado.

**136.** Por lo anterior, es dable afirmar que el artículo tercero transitorio, en sus fracciones I y III, resulta violatorio de la garantía de retroactividad de la ley en beneficio, debiendo declararse en consecuencia la inconstitucionalidad de ambas fracciones.

**137.** Respecto de la fracción II del artículo tercero transitorio impugnado, este Tribunal Pleno considera que, a diferencia de las anteriores, no transgrede la garantía de retroactividad de la ley penal en beneficio.

**138.** El artículo tercero transitorio impugnado en su fracción II establece que: "*... en los procesos penales pendientes de dictarse sentencia de primera y segunda instancia, el Juez o el tribunal, respectivamente, podrán efectuar la traslación del tipo de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades ...*".

**139.** De la anterior redacción, claramente se puede advertir que cuando el legislador utiliza el vocablo "*podrán*"—dejando la facultad o potencia expedita—,<sup>59</sup> concede al Juez o tribunal la facultad de efectuar la traslación de tipo de conformidad con la conducta que se haya aprobado y sus modalidades, la cual desde luego no puede entenderse absoluta ni arbitraria, sino regulada a través de los principios que rigen la materia penal, de los que destaca, precisamente, el de retroactividad de la ley penal en beneficio.

**140.** De manera que el artículo tercero transitorio, en su fracción II, se entiende en el sentido de que *podrán* tanto el Juez como el tribunal trasladar el tipo

<sup>59</sup> La Real Academia de la Lengua Española define el verbo poder: 1. Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo y 2. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo, entre otros.



penal si este produce mayor beneficio al inculpado. De ahí que resulte válida la fracción II del artículo tercero transitorio impugnado y, por ende, conforme con la Constitución General.

**141.** En las relatadas condiciones, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima que el precepto impugnado en la acción de inconstitucionalidad 13/2016, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información no vulnera los principios constitucionales o convencionales que se aducen. No siendo en su totalidad, el caso de la acción de inconstitucionalidad 14/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. **En consecuencia, se reconoce la validez de los artículos 4, segundo párrafo, 10, 23 y tercero transitorio, fracción II, todos, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación mediante decreto de fecha doce de enero de dos mil dieciséis. Se declara la inconstitucionalidad de las fracciones I y III del artículo tercero transitorio del mismo ordenamiento, por las razones desarrolladas en el último considerando de la presente resolución.**

**142. SEXTO.—Efectos.** De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>60</sup> la declaratoria de invalidez a que se refiere este fallo se emite conforme a los siguientes efectos:

<sup>60</sup> "Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."  
"Artículo 41. Las sentencias deberán contener: I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; II. Los preceptos que la fundamenten; III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados; IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; V. Los puntos resolutive que decreten el sobreesimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."



- La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión.

- La invalidez decretada tendrá efectos retroactivos al trece de enero de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor, conforme a lo dispuesto en su artículo transitorio primero del decreto legislativo publicado un día antes de esa fecha en el Diario Oficial de la Federación,<sup>61</sup> acorde con lo dispuesto por el artículo 45, párrafo segundo, de la citada ley reglamentaria,<sup>62</sup> atendiendo a las circunstancias particulares y a los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal; y,

- En los procesos penales en que la traslación de tipo se efectuó en perjuicio del implicado con fundamento en las normas declaradas inválidas, deberá aplicarse el tipo penal establecido en las disposiciones vigentes (Código Penal Federal o Código Fiscal de la Federación) al momento de su comisión.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016.

SEGUNDO.—Se desestima la acción de inconstitucionalidad 14/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto del artículo 4, párrafo segundo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis.

<sup>61</sup> "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

<sup>62</sup> "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 10, 23 y transitorio tercero, fracción II, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la invalidez del artículo transitorio tercero, fracciones I y III, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis, en atención a lo dispuesto en el considerando quinto de esta determinación, la cual surtirá sus efectos retroactivos al trece de enero de dos mil dieciséis, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión, en los términos precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, 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.

#### **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 y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

#### **En relación con el punto resolutive segundo:**

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando



quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte II, apartado A, denominado "La generalización de la prisión preventiva para todos los delitos previstos en la ley impugnada", consistente en reconocer la validez del artículo 4, párrafo segundo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron a favor.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 4, párrafo segundo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis, 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 con salvedades, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte II, apartado B, consistente en reconocer la validez del artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, específicamente de los párrafos del cincuenta y ocho al sesenta y uno, respecto del considerando



quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte I, consistente en reconocer la validez del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte II, apartado C, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio tercero, fracción II, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis.

#### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte II, apartado C, consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio tercero, fracciones I y III, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

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 sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) 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 de la Unión, 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta efectos retroactivos al trece de enero de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, acorde con el artículo 45, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo a las circunstancias particulares y a los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal, 3) determinar que, en los procesos penales en que la traslación de tipo se efectuó en perjuicio del implicado con fundamento en las normas declaradas inválidas, deberá aplicarse el tipo penal establecido en las disposiciones vigentes (Código Penal Federal o Código Fiscal de la Federación) al momento de su comisión.

#### **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:** Las tesis aisladas 2a. LXXX/99 y P. IX/95 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 658, con número de registro digital 193831 y Tomo I, mayo de 1995, página 82, con número de registro digital: 200381, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de mayo de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, 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 20 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA ANTE LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL TITULAR DE DICHO ÓRGANO (ARTÍCULO 137 DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA).**

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

**III. DELITO DE SECUESTRO. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS EN LA MATERIA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 42, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN I, INCISO B), DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**IV. DELITO DE SECUESTRO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN LA MATERIA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 42, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN I, INCISO B), DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**V. DELITO DE TORTURA, TRATOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS TIPOS PENALES RELATIVOS Y LAS SANCIONES POR LA COMISIÓN DE ESAS CONDUCTAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 318, FRACCIONES VIII Y XVIII, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VI. DELITO DE TORTURA, TRATOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR SOBRE ESE DELITO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 318, FRACCIONES VIII Y XVIII, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VII. DELITO DE TORTURA, TRATOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES. LAS NORMAS LOCALES QUE LO REGULAN Y CUENTAN CON ELEMENTOS**



**NORMATIVOS QUE PODRÍAN RESULTAR ASIMILABLES A AQUELLAS CONDUCTAS DEBEN INVALIDARSE EN SU TOTALIDAD, EN ARAS DE LOGRAR LA PLENA SUPREMACÍA DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 318, FRACCIONES VIII Y XVIII, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS PARA QUE, EN LOS CASOS CONCRETOS, SEAN APLICABLES LAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL RESPECTIVA, AL ENCONTRARSE VICIADOS DE ORIGEN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 42, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN I, INCISO B), Y 318, FRACCIONES VIII Y XVIII, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 42, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN I, INCISO B), Y 318, FRACCIONES VIII Y XVIII, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA, DERIVADA DE LA AUSENCIA DE FACULTADES DEL LEGISLADOR LOCAL PARA REGULAR EL DELITO DE SECUESTRO, POR SER COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 94, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SECUESTRO", Y DEL 163 AL 167 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, DERIVADA DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 42, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN I, INCISO B), DEL MISMO ORDENAMIENTO].**

**XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ EN VÍA DE CONSECUENCIA DE LAS NORMAS QUE SE ENCONTRABAN VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SECUESTRO Y A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY GENERAL EN LA MATERIA DEBE RETROTRAERSE A LA FECHA EN QUE ÉSTA**



**COMENZÓ A SURTIR EFECTOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 94, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SECUESTRO", Y DEL 163 AL 167 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, DERIVADA DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 42, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN I, INCISO B), DEL MISMO ORDENAMIENTO].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2018 Y SU ACUMULADA 17/2018. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 8 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

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

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

#### **RESULTANDO:**

**PRIMERO.—Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras.** Mediante oficio presentado el veintidós de enero de dos mil dieciocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alberto Elías Beltrán, quien se ostentó como subprocurador jurídico y de asuntos internacionales, actuando por ausencia del titular de la **Procuraduría General de la República**, promovió acción de inconstitucionalidad contra el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenido en el Decreto Número 379, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el jueves veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, señalando como autoridades emisora y promulgadora de las mencionadas normas, al Congreso y gobernador de la entidad federativa en comento.

Asimismo, por oficio presentado el veintidós de enero de dos mil dieciocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de **presidente de la Comisión Nacio-**



**nal de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 42, fracción I, inciso b), 318, fracciones VIII y XVIII, y en vía de consecuencia los numerales 163, 164, 165, 166 y 167 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado mediante Decreto Número 379 por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del código referido, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el día veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

Los artículos combatidos establecen lo siguiente:

**"Artículo 42.** Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, de una sociedad, corporación o empresa de cualquier clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcione, de modo que éste resulte cometido a su nombre, bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el Juez podrá, en los casos especificados por la ley, decretar en la sentencia las sanciones previstas en este código, por los tipos penales que el mismo prevé, así como por los señalados en otras leyes, sin perjuicio de la responsabilidad individual por el delito cometido.

"Para los efectos de lo previsto en el artículo 422 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a las personas jurídicas se les podrá imponer una o varias de las sanciones previstas en este código, si hubieran intervenido en la comisión de los siguientes delitos:

"I. De los previstos en el presente código:

"...

**"b) Secuestro**, previsto en los artículos 163 al 167; ..."

**"Artículo 318.** Se impondrán de tres a doce años de prisión y multa de doscientas hasta setecientas Unidades de Medidas y Actualización, al servidor público que:

"...



"VIII. Ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas cometiera violencia, vejaciones, **tratos crueles, inhumanos, degradantes** o insultos a persona alguna.

"Este delito se agravará cuando el sujeto pasivo se traten (sic) menores de edad, personas de la tercera edad, mujeres en cualquier etapa del embarazo, por origen étnico o nacional o cuente con alguna discapacidad física;

**"XVIII. Obligue al inculpado a declarar**, usando la incomunicación, la intimidación, **la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes.**"

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El subprocurador jurídico y de asuntos internacionales de la **Procuraduría General de la República** estimó violados los artículos 14, 16 y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, 9, 13, 15, 16 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, e hizo valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

- **Violación al artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional.** En principio, considera que al reformar el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, se invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al **"legislar el tipo y sanción en materia de secuestro"**.

Ello, ya que con el establecimiento de tal precepto constitucional, el Constituyente Permanente **"estimó necesaria la existencia de una legislación unificada en el tipo y sanción, a nivel nacional en materia de secuestro y determinó que el Congreso de la Unión contaría con la facultad exclusiva para emitir esa legislación"**, a fin de que su implementación en todo el territorio nacional fuera unificada, clara y precisa.

- En esta tesitura, resulta claro que, a partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, las Legislaturas de los Estados, e inclusive la Asamblea de la Ciudad de México, **"se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia de secuestro, quedando dicha facultad reservada al Congreso de la Unión"**. Ello denota que la



descripción típica del delito de secuestro y sanción vigentes **"son las que exclusivamente prevén la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro"**.

De esta manera, el legislador local, al establecer las sanciones a las personas jurídicas por la comisión del delito de secuestro, las previstas en los artículos 163 a 167 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, **"invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de secuestro"**, al tiempo que, al remitir las sanciones a los tipos penales del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, es decir, tipos penales derogados, **"les otorga una nueva vigencia y genera la existencia de una pluralidad de disposiciones en los tipos y sanciones en materia de secuestro"**.

- Lo expuesto permite arribar a la conclusión de que el artículo 42, fracción I, inciso b), al establecer a las personas jurídicas las sanciones establecidas en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave relativo al tema de secuestro, **"vulnera lo contemplado en el numeral 73, fracción XXI, inciso a), de la CPEUM, debido a que regula una materia que le corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión en la ley general de secuestro"**, que establece los tipos penales y las sanciones en la materia.

- **Violación al principio de irretroactividad.** El precepto 42, fracción I, inciso b), impugnado, vulnera el principio de irretroactividad de la norma penal contemplado en el artículo 14 de la CPEUM, **"al permitir la aplicación de una sanción a hechos cometidos antes de su vigencia"**.

Ello, ya que el cuatro de mayo de dos mil nueve entró en vigor la modificación constitucional que otorgaba al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de emitir la ley general de secuestro, **"por lo que, desde esa fecha, los Estados estaban impedidos para legislar, en tanto se emitiera la ley general"**.

- Por otra parte, el treinta de noviembre de dos mil diez, se publicó la ley general de secuestro, cuyo transitorio segundo establece que **"los procedimientos penales iniciados antes de la entrada en vigor del decreto se seguirán tramitando hasta su conclusión conforme a las disposiciones vigentes al**



**momento de la comisión de los hechos que les dieron origen".** Lo mismo respecto a la ejecución de las penas correspondientes.

De esta manera, tenemos que los tipos penales y sanciones en materia de secuestro, contemplados en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave **"solamente estarán vigentes en los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la ley general de secuestro"**. De tal suerte que, la única manera en la que estarían vigentes los tipos y sanciones en el referido código **"sería en los procesos iniciados antes de la entrada en vigor de la ley general, es decir, posterior a esos procesos, solamente se podría aplicar esta disposición en perjuicio de los inculcados"**.

- Por ello, se considera que la norma impugnada deviene violatoria al principio de irretroactividad, el cual, como se ha dicho, evita disposiciones sancionadoras desfavorables o restrictivas de derechos humanos.

- **Violación al principio de legalidad.** Finalmente, se estima que el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, viola los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, ya que **"provoca incertidumbre entre los operadores jurídicos y los gobernados respecto de cuál sería la conducta que resultaría reprochable"**, esto es, **"si la que encuadra en el tipo previsto y sancionado en la ley general, o bien, la que se prevé y sanciona en la legislación local"**.

Lo anterior se traduce en un estado de incertidumbre para el gobernado y el operador, máxime si se consideran las consecuencias jurídicas que puede generar la aplicación de un tipo penal y sanción, indistintamente, **"ya que, por un lado, la ley general establece una penalidad de 40 a 140 años de prisión y de 1000 a 24000 días multa y, por el otro, la ley local señala la pena de 20 años a vitalicia y multa de 500 a 2000 días"**.

- Por ello, se estima que la disposición impugnada resulta violatoria de los principios de certeza y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** estimó violados los artículos 1o., 14, 16 y 20, apartado C, de la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos; 1, 2, 5.2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 6, 7 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; e hizo valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

• **Violación al principio de legalidad respecto a los delitos de secuestro.**

El artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, al remitir a los artículos 163 al 167 de dicho código penal, para la imposición a las personas jurídicas de las sanciones relativas al delito de secuestro viola los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, **"al prever una doble tipificación de los delitos en materia de secuestro, así como al establecer sanciones distintas a las previstas en la ley general de la materia, que no corresponden con la gravedad del ilícito, señalada por el Congreso de la Unión"**.

Máxime que los elementos que determinan los delitos tipificados en los artículos 163 al 167, a los cuales remite el artículo 42, fracción I, inciso b), impugnado, del Código Penal local, **"comprenden los mismos que están determinados para los delitos en materia de secuestro previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro"**, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual se traduce **"en una doble regulación de los mismos, y por tanto se vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad"**.

• Por tanto, la contravención al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, **"deriva de la distinta regulación de supuestos jurídicos esencialmente iguales"**, como en el caso concreto del tipo señalado en el artículo 42, fracción I, inciso b), en relación con los artículos 163 al 167 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, y los delitos en materia de secuestro tipificados en la ley general de la materia.

• **Violación al principio de legalidad respecto a los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos.** El artículo 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, esta-



blece como supuestos del delito de abuso de autoridad **"conductas relativas a los delitos de tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes"**, previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes **"constituyendo con ello una doble regulación sobre estos delitos, con una sanción deficiente que no responde a la gravedad del ilícito"**, transgrediendo con ello los derechos a la seguridad jurídica y reparación integral de las víctimas, previstos en los artículos 14, 16 y 20, apartado C, de la Constitución Federal.

En efecto, los elementos que determinan el delito tipificado en el artículo 318, fracciones VIII y XVIII, **"comprende los mismos que están determinados para el delito de tortura, tratos crueles, inhumanos, o degradantes previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, lo cual se traduce en una doble regulación de los mismos"**.

- Siendo que, respecto a los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos la Constitución Federal **"de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con los delitos respectivos, ni requiere de una incorporación a los Códigos Penales Locales de las mismas"**, precisamente porque desde la Constitución se prevé esta situación estableciendo la viabilidad de emitir una ley general que permita a las autoridades de las entidades federativas conocer de los delitos tipificados en ella.

Por tanto, la contravención al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, deriva de la distinta regulación de supuestos jurídicos esencialmente iguales, como en el caso concreto del tipo señalado en el artículo 318, fracciones VII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, y los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes tipificados en la ley general de la materia.

- No pasa inadvertido que el título décimo séptimo denominado "Delitos por Hechos de Corrupción" del Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al contemplar el delito de abuso de autoridad, tiene por objeto regular no sólo éste sino otros delitos cometidos por servidores públicos, sin embargo, los contenidos en este título responden a la protección del bien jurídico "servicio



público" y tratándose de los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, se protege eminentemente el bien jurídico de "integridad personal", **"ante esta notoria diferencia no resulta admisible su paralelismo, por lo que no se deben tipificar los mismos hechos con tipos penales distintos, en razón de la especificidad de los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes determinados en la ley general"**.

Finalmente, solicita que, de ser tildadas de inconstitucionales las normas impugnadas, **"también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas"**, por cuestión de efectos, de manera específica se solicita la invalidez en vía de consecuencia **"de los artículos 163, 164, 165, 166 y 167 del Código Penal local"**, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TERCERO.—Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveídos de veintidós y veintitrés de enero de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó, respectivamente, formar y registrar los expedientes relativos a las presentes acciones de inconstitucionalidad, a las que les correspondieron los números **15/2018** –Procuraduría General de la República– y **17/2018** –Comisión Nacional de los Derechos Humanos–, decretó su acumulación atento a que existe identidad respecto del decreto legislativo impugnado, y designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veinticuatro de enero de dos mil dieciocho el Ministro instructor admitió las acciones referidas, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

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

**El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz**, representado por el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, señaló:



- En principio aduce que, lo que el impetrante de la acción de inconstitucionalidad pretende, es dejar sin efectos algo que, en la legislación y entorno local en materia penal, sigue teniendo vigencia, toda vez que los artículos que se impugnan deben seguir aplicándose, lo que haría respetar a su vez el principio pro persona.

Es importante hacer énfasis en el sentido de que el artículo 42 impugnado fue reformado en sus párrafos primero y segundo, en donde se adicionan también diversas fracciones, lo que se traduce de su lectura en una coordinación y congruencia con las normas generales que a la luz de la reforma penal se han dado en materia de secuestro, asimismo, el Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Aunado a lo anterior, lo que el promovente de la acción de inconstitucionalidad busca es declarar la inconstitucionalidad de los artículos a los que remite el artículo 42, fracción I, inciso b), impugnado, a saber, 163 a 167 del mismo Código Penal, preceptos normativos que en ningún momento fueron reformados o adicionados, lo que implica que no se ha configurado un nuevo acto legislativo y que, por otro lado, se atiende lo previsto por el artículo transitorio quinto de la ley general antes referida.

Por lo que respecta al artículo 318, fracciones VII y XVIII adicionadas e impugnadas, *se traducen en la armonización de las mismas con relación a la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, por lo que no existe doble tipificación de delito alguno, ya que, por lo que corresponde a la sanción, ésta deriva en un alcance distinto.

Con relación a la presente acción el **Poder Legislativo del Estado de Veracruz**, representado por la presidenta de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, señaló:

- En principio aduce que el Decreto Número 379 que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, se realizó de conformidad con lo previsto en los artículos 35 y 36 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, esto es, *res-*



*petando las formalidades esenciales del procedimiento legislativo previsto en los numerales antes citados.*

Precisado lo anterior, señala que en el Estado de Veracruz el tipo penal de secuestro se encuentra regulado desde antes que existiera la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro del año dos mil diez, en ese contexto, el delito de secuestro *se sanciona de conformidad con lo dispuesto en el artículo quinto transitorio de la ley general que rige actualmente la materia.*

- En ese tenor, resulta legal que en el Estado de Veracruz aún exista el tipo penal de secuestro, en atención a que la sanción que se imponga *dependerá de la temporalidad y el momento en el cual se haya ejecutado la conducta punible*, razón por la cual no se puede decretar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, pues la propia ley especial prevé la existencia de la doble regulación del delito de secuestro.

Es decir, resulta legalmente posible que subsistan a la vez *la tipificación y sanción del delito de secuestro en la ley general, así como la del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave*, pues el legislador federal nunca buscó la erradicación de la sanción que se aplica en los Códigos Penales de las entidades federativas, lo único que buscó a partir del Decreto de 30 de noviembre del año 2010, fue *que a partir de esa fecha los delitos en materia de secuestro se sancionaran conforme a la nueva ley*, dejando la facultad para los entes investigadores y juzgadores de los Estados para aplicar las sanciones que aún existan en las legislaciones penales en los Estados, cuando esas conductas se hayan cometido hasta antes de la entrada en vigor del citado decreto.

- Finalmente, por lo que hace a los delitos *de tortura y tratos crueles e inhumanos*, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el artículo tercero transitorio de la ley general en la materia, las entidades federativas contaban con el término de 180 días para armonizar la ley de acuerdo a la tipificación que se le deberá dar a los Estados y así mismo crear las facultades para los entes que velaran y aplicarán la ley especial, en ese contexto el Estado de Veracruz, *cuando crea los delitos por hechos de corrupción, lo hace para la efectiva aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción.*



Bajo esa perspectiva el legislador al crear y determinar cuáles son las sanciones que se deberán aplicar a los servidores públicos en materia de tortura *no transgredió ninguna disposición constitucional, pues el legislador aún contaba con el término para hacer una armonización de la ley para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.*

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

### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos g) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 42, fracción I, inciso b), y 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenidos en el Decreto Número 379, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el jueves veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, señalando como autoridades emisora y promulgadora de las mencionadas normas, al Congreso y gobernador de la entidad federativa en comento.

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

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:



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

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

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz **el jueves veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete**, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el viernes veintidós de diciembre y concluyó el domingo veintiuno de enero de dos mil dieciocho. Sin embargo, al ser inhábil el día en que feneció tal plazo, la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, a saber, **el lunes veintidós de enero de dos mil dieciocho**.

En ese contexto, debe precisarse que las demandas relativas a las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, **el lunes veintidós de enero de dos mil dieciocho**, por lo que su interposición resulta oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** La legitimación de los promoventes se analiza en primer término por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.



**1. De la Procuraduría General de la República.** La acción de inconstitucionalidad promovida fue signada por Alberto Elías Beltrán, en su carácter de **subprocurador jurídico y de asuntos internacionales de dicha Procuraduría**, lo que acredita con copia certificada de su designación en ese cargo por el presidente de la República.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 137 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, prevé que **"durante las ausencias del procurador"**, el despacho y resolución de los asuntos **"estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los subprocuradores jurídico y de asuntos internacionales ..."**; de ahí que el referido subprocurador cuenta con la facultad jurídica para promover la presente acción en ausencia del procurador general de la República.

Asimismo, el artículo 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Federal, establece lo 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.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

**"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones."**

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Vera-



cruz de Ignacio de la Llave, el **procurador general de la República cuenta con legitimación necesaria para hacerlo**.<sup>1</sup>

**2. De la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** Suscribe la demanda Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de tal Comisión, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Senado de la República.

De conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI o (sic), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,<sup>2</sup> el presidente de ese órgano autónomo constitucional se encuentra facultado para ejercer la representación legal de la referida Comisión y para **"(p)romover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte"**.

Por lo que, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio

<sup>1</sup> Artículos transitorios de las reformas constitucionales publicadas el 10 de febrero de 2014 en el D.O.F.

...

"Décimo sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República."

<sup>2</sup> **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

**"I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

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



de la Llave, es dable sostener que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuenta con la legitimación necesaria para interponer el presente medio de control de constitucionalidad.

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

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



cionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."<sup>3</sup>

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

QUINTO.—**Estudio.** De los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión y procuraduría accionantes, se advierte que la litis en la presente vía se circunscribe a determinar:

(1) Si el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, invade la esfera de atribuciones legislativas del Congreso de la Unión; vulnera el principio de irretroactividad de la ley; y transgrede el principio de seguridad jurídica; y

(2) Si el artículo 318, fracciones VIII y XVIII, del citado Código Penal, es contrario al principio de legalidad.

**1. Análisis de la regularidad constitucional del artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.** Como se desprende de los planteamientos expuestos tanto por la Procuraduría General de la República, como por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, son tres las razones por las que se estima que debe invalidarse el precepto normativo citado al rubro, a saber:

(I) Porque invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión, respecto a la regulación del tipo y la sanción del delito de secuestro, en términos del precepto 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

<sup>3</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página: 1513.



(II) Porque vulnera el principio de legalidad, al prever una doble tipificación de los delitos en materia de secuestro, así como al establecer sanciones distintas a las previstas en la ley general de la materia; y

(III) Finalmente, porque contraría el principio de irretroactividad de la ley, al permitir la aplicación de una sanción a hechos cometidos antes de su vigencia.

**1.1. Vulneración a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia del delito de secuestro.** Como se ha expuesto, la Procuraduría General de la República plantea que resulta inconstitucional el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, ya que el legislador local invadió la esfera de competencias del Congreso de la Unión, establecida en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al "**legislar el tipo y sanción en materia de secuestro**".

Siendo que, a partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, las Legislaturas de los Estados, e inclusive la Asamblea de la Ciudad de México, "**se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia de secuestro, quedando dicha facultad reservada al Congreso de la Unión**". Ello denota que la descripción típica del delito de secuestro y sanción vigentes "**son las que exclusivamente prevén la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro**".

A juicio del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el anterior motivo de disenso resulta fundado y, para establecer las razones de ello, resulta oportuno en principio, tener en cuenta el sistema de competencias que rige en materia de secuestro y, posteriormente, se determinará lo relativo al desapego de la norma impugnada a dicho sistema competencial.

**1.1.1. Sistema de distribución competencial en materia de secuestro.** Este Alto Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 25/2011, 36/2012 y 56/2012, se pronunció en el sentido de que, conforme a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, "**corresponde exclusivamente a la Federación legislar en materia de secuestro, correspondiendo a las entidades federativas**



**únicamente el conocimiento y resolución de ese delito, así como la ejecución de sus sanciones".**

Las consideraciones que al respecto sostuvo este Tribunal Pleno sobre el tema, esencialmente fueron las siguientes:

- La facultad para legislar en materia penal se ejerce tanto por la Federación como por las entidades federativas; **"sin embargo, el artículo 73, fracción XXI constitucional<sup>4</sup> otorga expresamente al Congreso de la Unión la facultad para expedir una ley general en materia de secuestro, exigiéndole que en ella establezca un contenido mínimo que comprenda los tipos penales y sus sanciones"**, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación.

De esta manera, **"el hecho de que el delito de secuestro en general, se inserte en el ámbito penal, no basta para actualizar la competencia local"**, pues la Constitución Federal delega expresamente la facultad de distribuir competencias en materia de secuestro al legislador federal.

- De este modo, **"corresponde al Congreso de la Unión la tipificación y el establecimiento de sanciones en la referida materia"**, en términos de dicha disposición constitucional, lo que implica que las entidades federativas pueden

<sup>4</sup> **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales."



legislar en materia penal en sus ámbitos territoriales, "**siempre que no se trate de conductas que encuadren en la hipótesis del delito de secuestro establecida en la referida ley general**".

Por tanto, la distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas en materia de secuestro se encuentra establecida directamente por la Constitución Federal, misma que se reconoce por el artículo 1 de la ley general en materia de secuestro.<sup>5</sup> Asimismo, dicha ley, en su artículo 2 establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro.<sup>6</sup> De este modo, "**corresponde a la misma ley general establecer los tipos y punibilidades en materia de secuestro**", tal como lo regula en la fracción I, incisos b) y d), del artículo 9.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> **Artículo 1.** La presente ley es reglamentaria del párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de secuestro. Es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer los tipos penales, sus sanciones, las medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos y víctimas, la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Para ello la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, estarán obligadas a coordinarse en el cumplimiento del objeto de esta ley.

"Los Poderes Judiciales de la Federación y de las entidades federativas ordenarán de oficio el desahogo de las pruebas que consideren necesarias, así como todas las medidas que sirvan para mejor proveer, de conformidad con las circunstancias que se aprecien durante el desarrollo de los procesos penales de su competencia, privilegiando y garantizando en todo caso la libertad, seguridad y demás derechos de las víctimas y ofendidos de los delitos previstos en el presente ordenamiento."

<sup>6</sup> **Artículo 2.** Esta ley establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro. Para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento serán aplicables el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los códigos de procedimientos penales de los Estados.

"A falta de regulación suficiente en los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas respecto de las técnicas para la investigación de los delitos regulados en esta ley, se podrán aplicar supletoriamente las técnicas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales."

<sup>7</sup> **Artículo 9.** Al que prive de la libertad a otro se le aplicarán:

"I. De veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:

"a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;

"b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;

"c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o

"d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a esta ley le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten."



• Si bien la ley general en materia de secuestro contempla un ámbito de concurrencia o de competencia compartida entre la Federación y las entidades federativas, contenido principalmente en los artículos 21, 22 y 23 este ámbito comprende:<sup>8</sup> la coordinación a través del Centro Nacional de Prevención y Parti-

<sup>8</sup> Artículo 21. Las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno se coordinarán a través del Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para:

"I. Realizar estudios sobre las causas estructurales, distribución geodelictiva, estadísticas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos sancionados en esta ley;

"II. Obtener, procesar e interpretar la información geodelictiva por medio del análisis de los factores que generan las conductas antisociales previstas en esta ley con la finalidad de identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo, así como sus correlativos factores de protección;

"III. Suministrar e intercambiar la información obtenida mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos;

"IV. Llevar a cabo campañas orientadas a prevenir y evitar los factores y causas que originan el fenómeno delictivo sancionado en esta ley, así como difundir su contenido;

"V. Establecer relaciones de colaboración con las autoridades competentes, así como con las organizaciones sociales privadas con el objetivo de orientar a la sociedad en las medidas que debe adoptar para prevenir los delitos establecidos en esta ley;

"VI. Establecer y, en su caso, conforme a la legislación correspondiente, colaborar con el registro e identificación ante los órganos de seguridad pública, de escoltas privadas o personales que no pertenezcan a ninguna empresa privada de seguridad, y

"VII. Observar las demás obligaciones establecidas en otros ordenamientos."

"Artículo 22. La Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal y sus órganos políticos administrativos estarán obligados a remitir al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, conforme a los acuerdos que se generen en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, su programa de prevención de delitos a que se refiere esta ley. Además, deberán mantener actualizado un registro con información en materia de secuestros en su demarcación."

"Artículo 23. Los delitos previstos en esta ley se prevendrán, investigarán, perseguirán y sancionarán por la Federación cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Penales; o cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente 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.

"En los casos no contemplados en el párrafo anterior, serán competentes las autoridades del fuero común.

"Si de las diligencias practicadas en la investigación de un delito se desprende la comisión de alguno de los contemplados en esta ley, el Ministerio Público del fuero común deberá, a través del acuerdo respectivo, desglosar la averiguación previa correspondiente precisando las constancias o las actuaciones realizadas. Las actuaciones que formen parte del desglose no perderán su validez, aun cuando en su realización se haya aplicado la legislación adjetiva del fuero común y con posterioridad el Código Federal de Procedimientos Penales.



cipación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en materia de información y prevención de ese delito; y la investigación, persecución y sanción de ese delito.

Por cuanto hace a la concurrencia para la persecución y sanción de los delitos previstos en la referida ley general, los artículos 23 y 40 prevén diversas facultades conferidas a las autoridades locales **"consistentes únicamente en conocer y resolver del delito de secuestro previsto y tipificado en el capítulo II de la ley general en materia de secuestro, así como ejecutar las sanciones respectivas"**. Esta competencia no conlleva facultades legislativas para la tipificación del delito de secuestro a nivel local.<sup>9</sup>

"Si de las diligencias practicadas en la investigación de los delitos contemplados en esta ley se desprende la comisión de alguno diferente del fuero común, el Ministerio Público deberá, a través del acuerdo correspondiente, desglosar la averiguación y remitirla al competente, por razón de fuero o materia. En el acuerdo respectivo se precisarán las constancias o actuaciones, mismas que no perderán su validez, aun cuando en su realización se haya aplicado el Código Federal de Procedimientos Penales y, con posterioridad, la legislación adjetiva del fuero común.

"Si el delito produce efectos en dos o más entidades federativas será competente la autoridad investigadora de cualquiera de éstas. El ejercicio de la acción penal corresponderá a la que prevenga.

"..."

<sup>9</sup> **Artículo 40.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las disposiciones de esta ley, las instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno y las Procuradurías de Justicia de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia y de acuerdo a los lineamientos que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, deberán coordinarse para:

"I. Cumplir con los objetivos y fines de esta ley;

"II. Diseñar, proponer e impulsar políticas de apoyo, protección y respaldo a las víctimas y sus familiares;

"III. Elaborar y realizar políticas de prevención social, de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente ley;

"IV. Formular políticas integrales sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias para el combate de las conductas previstas en la presente ley;

"V. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones contra las conductas previstas en la presente ley;

"VI. Distribuir, a los integrantes del sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la seguridad pública y prevención, investigación y persecución de las conductas previstas en la presente ley;

"VII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica para el combate de las conductas previstas en la presente ley;

"VIII. Realizar acciones y operativos conjuntos de las instituciones policiales y de procuración de justicia para dar cumplimiento a lo previsto en esta ley;



• Por tanto, **"la potestad de tipificar el ilícito de secuestro, corresponde exclusivamente a la Federación"**, en ejercicio de sus facultades en términos del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, correspondiendo a las entidades federativas únicamente el conocimiento y resolución de ese delito, así como la ejecución de sus sanciones, conforme al señalado artículo 23.

Del artículo 23 de la ley general en materia de secuestro, **"no deriva una facultad legislativa ni un deber de incorporación de ese delito en los Códigos**

"IX. Crear órganos especializados para el combate de las conductas previstas en la presente ley, compuestos por diferentes áreas institucionales y que puedan interactuar entre sí, de conformidad con los protocolos que al efecto emita el Consejo Nacional de Seguridad Pública;

"X. Regular la participación de la comunidad y de instituciones académicas que coadyuven en los procesos de evaluación de las políticas de prevención de las conductas previstas en la presente ley, así como de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana;

"XI. Realizar, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la seguridad pública y de procuración de justicia de las conductas previstas en la presente ley;

"XII. Rendir informes sobre los resultados obtenidos del Programa Nacional de Procuración de Justicia y del Programa Nacional de Seguridad Pública, y remitirlo a las instancias correspondientes de conformidad con las disposiciones aplicables;

"XIII. Promover convenios de colaboración interinstitucional y suscribir acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y los Municipios con la finalidad de prevenir, perseguir y sancionar las conductas previstas en la presente ley, en términos de lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

"XIV. Dar seguimiento y evaluación de los resultados que se obtengan por la ejecución de los convenios y acuerdos a que se refiere la fracción anterior. Los convenios y acuerdos deberán ajustarse, en lo conducente, a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

"XV. Recopilar, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva de las conductas previstas en la presente ley con la finalidad de publicarlos periódicamente;

"XVI. Colaborar en la prevención, persecución y sanción de las conductas previstas en la presente ley;

"XVII. Participar en la formulación de un Programa Nacional para Prevenir, Perseguir y Sancionar las conductas previstas en la presente ley, el cual deberá incluir, cuando menos, las políticas públicas en materia de prevención, persecución y sanción del delito, así como la protección y atención a ofendidos, víctimas y familiares;

"XVIII. Establecer mecanismos de cooperación destinados al intercambio de información y adiestramiento continuo de servidores públicos especializados en secuestro de las instituciones de seguridad pública, cuyos resultados cuentan con la certificación del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, y

"XIX. Realizar las acciones y gestiones necesarias para restringir de manera permanente todo tipo de comunicación, ya sea transmisión de voz, datos, o imagen en los Centros de Readaptación Social Federales y de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación."



**Penales Locales**", ya que esta norma lo que establece son los supuestos en los que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre el delito federal de secuestro previsto en la citada ley general.

- El objetivo de la reforma que modificó el artículo 73, fracción XXI, constitucional **"fue facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro, a fin de crear una homogeneidad en su regulación para facilitar la investigación, persecución y sanción de este delito y combatirlo con mayor eficacia"**. Se trata de una habilitación para la creación de una ley general que establezca los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir los delitos tipificados en dicha ley, lo que implica que, en este esquema, corresponde a la ley general establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente.

De este modo, la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, **"de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con el delito de secuestro, ni requiere de una incorporación a los Códigos Penales Locales"**, precisamente porque desde la Constitución se faculta al Congreso de la Unión a emitir una ley general en la materia, misma que permite a las autoridades de las entidades federativas conocer de los delitos federales tipificados en ella.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia P./J. 4/2014 (10a.) intitulada: "SECUESTRO. LOS ARTÍCULOS 13, FRACCIÓN XI, PÁRRAFOS ANTEPENÚLTIMO Y ÚLTIMO, 317, PÁRRAFO SEGUNDO, 318, PÁRRAFO SEGUNDO Y 319, EN LA PARTE QUE ESTABLECE 'SALVO QUE UNO DE LOS HECHOS SEA TIPIFICADO COMO DE SECUESTRO, EN CUALQUIERA DE SUS VARIABLES O MODALIDADES, PUESTO QUE EN ESTE CASO NO OPERA LA PRESCRIPCIÓN', DE LA LEGISLACIÓN PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 22 DE MAYO DE 2013)."<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Consultable en la fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 236, Décima Época.



Asimismo, el anterior criterio fue reiterado al resolver la acción de inconstitucionalidad **54/2012**, en la cual se precisó que el legislador del Estado de Colima, al calificar como delitos graves *el secuestro, secuestro exprés y la tentativa de secuestro*, incurrió en una invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión, "**pues el legislador local es incompetente para legislar en dichas materias, al haber quedado éstas reservadas exclusivamente para el Congreso de la Unión mediante las reformas realizadas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, publicadas el cuatro de mayo de dos mil nueve**".

Del anterior precedente se emitieron las jurisprudencias P./J. 25/2014 (10a.) y P./J. 27/2014 (10a.) que se leen, respectivamente bajo los títulos y subtítulos siguientes:

"DELITOS GRAVES EN EL ESTADO DE COLIMA. EL ARTÍCULO 10 DEL CÓDIGO PENAL PARA ESA ENTIDAD QUE LOS PREVÉ EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y DE SECUESTRO, EN SU TEXTO DERIVADO DEL DECRETO No. 598, INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2012)."<sup>11</sup>

"SECUESTRO EXPRÉS EN EL ESTADO DE COLIMA. EL ARTÍCULO 199 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA ESA ENTIDAD, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO No. 598, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2012, VIGENTE HASTA EL 11 DE NOVIEMBRE DE 2013, INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN."<sup>12</sup>

**1.1.2. Inconstitucionalidad del artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.** Una vez examinado el sistema de competencias que rige en el orden jurídico mexicano respecto al delito de secuestro, procede examinar si el enunciado normativo cuya invalidez se demanda, resulta apegado a tal marco competencial.

<sup>11</sup> Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, materia constitucional, página 405, Décima Época.

<sup>12</sup> Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 408, Décima Época.



Al respecto, se estima oportuno citar el aludido precepto normativo:

**"Artículo 42. Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, de una sociedad, corporación o empresa de cualquier clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcione, de modo que éste resulte cometido a su nombre, bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el Juez podrá, en los casos especificados por la ley, decretar en la sentencia las sanciones previstas en este Código, por los tipos penales que el mismo prevé, así como por los señalados en otras leyes, sin perjuicio de la responsabilidad individual por el delito cometido.**

"Para los efectos de lo previsto en el artículo 422 del Código Nacional de Procedimientos Penales, **a las personas jurídicas se les podrá imponer una o varias de las sanciones previstas en este código, si hubieran intervenido en la comisión de los siguientes delitos:**

**"II. De los previstos en el presente código:**

"...

**"b) Secuestro,** previsto en los artículos 163 al 167."

De la anterior cita se desprende que el legislador de Veracruz precisó que a las personas jurídicas –salvo las personas morales oficiales–, se les podrá imponer una o varias sanciones previstas en el propio Código Penal local, si hubiesen intervenido en la comisión del delito de **"(s)ecuestro"** al que se refieren los preceptos 163 a 167 del mismo ordenamiento legal, los cuales establecen lo siguiente:

**"Artículo 163. A quien prive de su libertad a otro,** se le sancionará:

**"I. Con veinte a cincuenta años de prisión y multa hasta de mil días de salario,** cuando se pretenda:

**"a). Obtener rescate;**



**"b). Causar daño o perjuicio al secuestrado, o a terceros relacionados con el secuestrado; o**

**"c). Que la autoridad haga o deje de hacer un acto de cualquier índole.**

**"II.** La prisión será **de treinta años a vitalicia** cuando:

**"a).** La víctima del delito sea mujer, menor de edad, mayor de sesenta años o por cualquier causa no pueda resistir el ilícito; padezca alguna enfermedad que requiera el suministro de medicamentos o de tratamiento médico que no deba de ser suspendido.

**"b).** El sujeto activo del delito sea o haya sido, o se ostente sin serlo, integrante de alguna institución policial o servidor público en alguna de las áreas de prevención o persecución de delitos, administración de justicia o readaptación social; o tenga alguna relación de confianza, laboral, de parentesco o de negocios con la víctima o con sus familiares; cometa el delito en pandilla o asociación delictuosa o con la intervención de inimputables, o mutile el cuerpo de la víctima.

**"III.** La prisión **será de cincuenta años a vitalicia** cuando se prive de la vida a la víctima del delito.

"A los sentenciados por el delito de secuestro previsto en este artículo no se les concederán los beneficios comprendidos en la Ley de Ejecución de Sanciones para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y su tratamiento o internamiento penitenciario se ajustará estrictamente a lo que dicho ordenamiento disponga en el caso específico de la comisión de este ilícito."

**"Artículo 163 Bis.** Comete el delito de privación de la libertad **en su modalidad de secuestro exprés**, el que disponga de otro reteniéndolo sin su consentimiento el tiempo estrictamente indispensable para cometer los delitos de robo, extorsión, o para obtener algún beneficio económico.

"Se le impondrán de **veinte a cuarenta años de prisión y multa de quinientos a dos mil días de salario mínimo**, sin perjuicio de las penas que correspon-



den por los delitos de robo u extorsión y las reglas de aplicación de concurso para la imposición de sanciones.

"La pena contemplada en el párrafo que antecede, se le impondrá a quien realice la privación de la libertad a través de una detención en calidad de rehén a una persona amenazándola con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera."

**"Artículo 164.** Si el secuestrador **libera espontáneamente a la víctima dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la privación de su libertad, sin causarle daño y sin haber satisfecho ninguna de las pretensiones a que se refiere el artículo 163** de este código, se le impondrán de **ocho a quince años de prisión y multa de cien a trescientos días de salario.**"

**"Artículo 165.** Se impondrán de **cinco a doce años de prisión y multa hasta de cien días de salario a quien:**

**"I.** Intervenga, con fines lucrativos, **como asesor de los familiares o de quienes gestionen legítimamente a favor de la víctima, y evite informar o colaborar con la autoridad competente** en el conocimiento de la comisión del secuestro; o

**"II.** Intimide a los familiares de la víctima o a sus gestores para no colaborar con las autoridades competentes."

**"Artículo 166.** Se impondrán de **uno a ocho años de prisión y multa hasta de quinientos días de salario a quien:**

**"I.** Actúe **como intermediario en las negociaciones del rescate sin el acuerdo de los familiares o de quienes gestionen legítimamente a favor de la víctima;**

**"II.** Proporcione o difunda **información confidencial;** o

**"III.** **Aconseje o disuada para no presentar la denuncia del secuestro cometido** o para no informar o no colaborar con la autoridad competente en el conocimiento de la comisión del secuestro."



**"Artículo 167. A quien simule hallarse privado de su libertad bajo amenaza de muerte o daño a su persona, con el fin de obtener rescate, o con el propósito de que la autoridad o un particular lleve o no a cabo un acto cualquiera, se le impondrán de cuatro a ocho años de prisión y multa de cien a quinientos días de salario. Las mismas sanciones se aplicarán a quien preste ayuda para la comisión de este delito."**

Conforme a la estructura jurídica de la norma impugnada acabada de examinar, este Alto Tribunal colige que el legislador local, al emitir el precepto 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, **invadió la esfera de facultades del Congreso de la Unión, al establecer que las personas jurídicas serán responsables del delito de secuestro, bajo los tipos penales y sanciones que el propio Código Penal establece respecto de tal delito.**

Es así, pues conforme se ha razonado, *el legislador local es incompetente para legislar en dicha materia, al haber quedado ésta reservada exclusivamente para el Congreso de la Unión*, mediante las reformas realizadas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, publicadas el cuatro de mayo de dos mil nueve.

En efecto, **"el artículo 73, fracción XXI, constitucional otorga expresamente al Congreso de la Unión la facultad para expedir una ley general en materia de secuestro, exigiéndole que en ella establezca un contenido mínimo que comprenda los tipos penales y sus sanciones".** De este modo, **"corresponde al Congreso de la Unión la tipificación y el establecimiento de sanciones en la referida materia"**, lo que implica que las entidades federativas pueden legislar en materia penal en sus ámbitos territoriales, **"siempre que no se trate de conductas que encuadren en la hipótesis del delito de secuestro establecida en la referida ley general"**.

De ahí que, si en la especie el legislador local reguló el delito de secuestro en tratándose de personas jurídicas, bajo los tipos penales y sanciones que establecen los preceptos 163 a 167 del propio Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, resulta inconcuso que con ello



**vulneró la esfera de facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión en esa materia, pues como se ha reiterado, la tipificación y el establecimiento de sanciones en materia de secuestro corresponde en exclusiva al legislador federal.**

Lo que lógicamente proscribía que las Legislaturas Estatales puedan regular la responsabilidad penal, ya de personas físicas, ya de personas morales, por el delito de secuestro –en la especie, mediante la remisión normativa a los tipos y sanciones penales que el propio Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave establece en esa materia–; pues con ello se vulnera, precisamente, la finalidad que tuvo el Constituyente Permanente, al reformar la citada disposición constitucional, es decir, **"facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro, a fin de crear una homogeneidad en su regulación para facilitar la investigación, persecución y sanción de este delito y combatirlo con mayor eficacia"**.

En suma, conforme al sistema de distribuciones competenciales en la materia, corresponde exclusivamente a la ley general establecer los tipos y punibilidades en materia de secuestro, en tanto que compete a las autoridades locales conocer y resolver del delito de secuestro *conforme a lo previsto y tipificado en la ley general*, así como *ejecutar las sanciones respectivas* –cúmulo de competencias que evidentemente han sido excedidas en la especie por el legislador de Veracruz–.

Atento a lo hasta aquí expuesto, se concluye que debe **invalidarse** el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, que prevé **"(s)ecuestro, previsto en los artículos 163 al 167"**, al ser contrario al precepto 73, fracción XXI, de la Constitución Federal.

Sobre esa base, resulta innecesario que este Alto Tribunal se pronuncie respecto de los restantes argumentos hechos valer por la procuraduría y la Comisión demandantes, ya que al haberse decretado la invalidez del enunciado normativo impugnado, a ningún fin práctico conduciría el análisis de tales motivos de disenso.



Sustenta lo anterior la jurisprudencia P./J. 37/2004, intitulada: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."<sup>13</sup>

**2. Análisis de la regularidad constitucional del artículo 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea que resulta inconstitucional el artículo 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, porque vulnera el principio de legalidad, al *prever una doble tipificación de los delitos en materia de tortura y tratos crueles e inhumanos, así como al establecer sanciones distintas a las previstas en la ley general de la materia.*

En efecto, los elementos que determinan el delito tipificado en el artículo 318, fracciones VIII y XVIII, **"comprende los mismos que están determinados para el delito de tortura, tratos crueles, inhumanos, o degradantes previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, lo cual se traduce en una doble regulación de los mismos"**.

Siendo que, respecto a los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos la Constitución Federal **"de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con los delitos respectivos, ni requiere de una incorporación a los códigos penales locales de las mismas"**, precisamente porque desde la Constitución se prevé esta situación estableciendo la viabilidad de emitir una ley general que permita a las autoridades, de las entidades federativas conocer de los delitos tipificados en ella.

A juicio de este Alto Tribunal, resulta **fundado** el anterior motivo de disenso y, para establecer las razones de ello, resulta oportuno en principio, tener en cuenta el sistema de competencias que rige en materia de tortura y tratos crueles e inhumanos y, posteriormente, se determinará lo relativo al desapego de la norma impugnada a dicho sistema competencial.

<sup>13</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, Novena Época.



**2.1. Sistema de distribución competencial en materia de tortura y tratos crueles e inhumanos.** Este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad **25/2016**, y sus acumuladas **27/2016** y **28/2016**, sostuvo, en lo que interesa lo siguiente:

- El diez de julio de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, mediante el cual se prevé de manera expresa a favor del Congreso de la Unión, **"la facultad exclusiva para expedir, leyes generales que establezcan los tipos penales y sanciones, entre otras, en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"**.

El referido modelo constitucional parte de la base de que el establecimiento de los tipos penales y sanciones inherentes, así como la distribución de competencia y las formas de coordinación de los distintos órdenes en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre otros, requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes.

- Siendo que las categorías que se enumeran en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General de la República, **"se encuentran dotadas de una fórmula de distribución de facultades específicas que no dejan espacio competencial para que los Estados armonicen o ajusten su propia legislación"**.

En efecto, la enunciación normativa prevista en el citado artículo constitucional, se trata de una habilitación para la creación de una ley general que establezca los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir, entre otros, los delitos en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, **"lo que implica que, en este esquema, corresponde a la ley general establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente"**.

- Así, el precepto constitucional en cita **"de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar con relación a los delitos respectivos, ni requiere de una incorporación a los Códigos Penales Locales"**, precisamente porque desde la Constitución se faculta al Congreso de la Unión a emitir una ley



general en la materia, misma que permite a las autoridades de las entidades federativas conocer de los delitos federales tipificados en ella. En suma, la distribución de competencias a que se refiere el mismo inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, **"es solamente operativa, ya que federaliza la facultad legislativa en la materia"**.

Lo cual, evidencia que la oportunidad de las Legislaturas Estatales para emitir alguna modificación o reforma a las leyes relativas anteriores al decreto constitucional antes referido, **"quedó vedada a partir de su entrada en vigor, así como la posibilidad de expedir algún tipo de norma en las materias de referencia"**.

- Además, se observa que la vigencia de la reforma constitucional, conforme al artículo primero transitorio del propio decreto, tuvo lugar el día siguiente de su publicación, esto es, el once de julio de dos mil quince, es decir, **"fue inmediata la vigencia de la reforma referente a la competencia legislativa exclusiva establecida constitucionalmente a favor del Congreso de la Unión para establecer el tipo penal y sanción de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre otros"**.

Lo antedicho se justificó por el Constituyente en términos del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en cuya parte relativa indica: **"Por las consideraciones que anteceden y atendiendo a la relevancia de las materias que se dictaminan, esta Comisión estima relevante atender la propuesta contenida en la minuta materia de estudio, a fin de otorgar al Congreso de la Unión, como hoy ocurre con relación a los delitos de secuestro, de trata de personas y electorales, la facultad para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, para los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"**.

- Asimismo, lo establecido en la consideración tercera del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Derechos Humanos; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, relativa a la reforma en comento, se estableció: **"las Comisiones**



Unidas coinciden con el espíritu de las propuestas en términos de que su inspiración atiende a la necesidad de que los delitos de tortura y de desaparición forzada de personas se encuentren contemplados en nuestro Máximo Ordenamiento, para dar facultades al Congreso de la Unión a fin de que pueda expedir las leyes generales de la materia. La asignación de dicha facultad legislativa permitiría homologar los tipos penales y las sanciones –como mínimo–, sin demérito de otras previsiones propias en materia, por ejemplo, de medidas cautelares o de atención a las víctimas y los ofendidos de esos ilícitos penales, así como precisar el orden jurídico aplicable por los diferentes ámbitos de competencia en cada uno de los órdenes de gobierno".

En ese contexto, a partir del dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, "el Congreso de la Unión era el único órgano legislativo constitucionalmente facultado para establecer, mediante leyes generales, el tipo penal y la sanción para la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes."

**2.2. Inconstitucionalidad del artículo 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.** Una vez examinado el sistema de competencias que rige en el orden jurídico mexicano respecto a los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos, procede examinar si los enunciados normativos cuya invalidez se demanda, resultan apegados a tal marco competencial.

Al respecto, se estima oportuno citar nuevamente el artículo 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave:

"**Artículo 318.** Se impondrán de **tres a doce años de prisión** y multa de doscientas hasta setecientas Unidades de Medidas y Actualización, al servidor público que:

"...

"**VIII.** Ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas cometiera violencia, vejaciones, **tratos crueles, inhumanos, degradantes** o insultos a persona alguna.



"Este delito se agravará cuando el sujeto pasivo se traten (sic) menores de edad, personas de la tercera edad, mujeres en cualquier etapa del embarazo, por origen étnico o nacional o cuente con alguna discapacidad física;

**"XVIII. Obligue al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes."**

Como se desprende de la anterior cita, el legislador estableció que los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas cometen **"tratos crueles, inhumanos, degradantes"**, o bien obliguen al inculpado a declarar usando **"la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes"**, serán sancionados con una pena de tres a diez años de prisión y multa hasta de cuatrocientos días de salario.

A juicio de este Alto Tribunal, la emisión de tales enunciados normativos **constituye una clara invasión a la esfera de facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en la materia de delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.**

Es así, pues como se ha razonado, a partir del diez de julio de dos mil quince se estableció a nivel constitucional, a favor del Congreso de la Unión, **"la facultad exclusiva para expedir, leyes generales que establezcan los tipos penales y sanciones, entre otras, en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"**. Siendo que las categorías que se enumeran en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General de la República **"se encuentran dotadas de una fórmula de distribución de facultades específicas que no dejan espacio competencial para que los Estados armonicen o ajusten su propia legislación"**.

Lo que implica que **"en este esquema, corresponde a la ley general establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente"**, habida cuenta que el citado precepto constitucional **"de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar con relación a los delitos respectivos, ni requiere de una incorporación a los Códigos Penales Locales"**.



En esa inteligencia, se colige que el legislador local, al pretender regular ciertas hipótesis en las cuales se sancionará penalmente a los servidores públicos al incurrir en "**tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes**", evidentemente transgredió la esfera de facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en la materia, pues como se ha reiterado, *la tipificación y el establecimiento de sanciones respecto a tales delitos corresponde en exclusiva al legislador federal*, conforme lo precisa el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.

Lo que lógicamente proscribiremos que las Legislaturas Estatales puedan regular las hipótesis de responsabilidad penal para los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, *incurran en las conductas de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes*; pues tal circunstancia vulnera, precisamente, la finalidad que tuvo el Constituyente Permanente al reformar la citada disposición constitucional, a saber, "**otorgar al Congreso de la Unión ...la facultad para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, para los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes**".

Por ende, conforme al sistema competencial en la materia, corresponde exclusivamente a la ley general establecer los tipos y sanciones de las conductas de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, en tanto que la facultad otorgada a las autoridades locales, "**es solamente operativa**" –competencia que ha sido claramente excedida en la especie por el legislador local–.

Atento a lo hasta aquí expuesto, se concluye que deben **invalidarse** las fracciones VIII y XVIII del artículo 318 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, al resultar contrarias al sistema de competencias establecido en el precepto 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.

Finalmente, debe precisarse que las fracciones impugnadas deben invalidarse **en su totalidad**, y no solamente en las partes normativas que señalan "**tratos crueles, inhumanos, degradantes**" –fracción VIII–, y "**la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradante**" –fracción XVIII–.



Lo anterior, ya que si bien es claro que resultan inconstitucionales los enunciados normativos que señalan **"tratos crueles, inhumanos, degradantes"** –fracción VIII–, así como **"tortura o tratos crueles, inhumanos o degradante"** –fracción XVIII–, por hacer referencia expresa a conductas que sólo pueden ser tipificadas y sancionadas por el Congreso de la Unión.

Lo cierto es que este Alto Tribunal considera que, en aras de lograr la plena supremacía del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, debe suprimirse la totalidad de los tipos penales impugnados en la presente instancia, ya que cuentan con elementos normativos que podrían resultar asimilables a las conductas ya tipificadas y sancionadas por la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

En efecto, la fracción VIII impugnada, aunado a la locución **"tratos crueles, inhumanos, degradantes"**, contiene las diversas **"violencia, vejaciones, ...o insultos a personas"**,<sup>14</sup> con lo cual, en el contexto del ejercicio del servicio público, podrían asemejarse con las acepciones de "vej(ar), maltratr(ar), degrad(ar), insult(ar) o humilla(r) a una persona", que se encuentran previstas como conductas punibles por el artículo 29 de la mencionada ley general, y que precisamente, contiene los elementos normativos del delito de tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes.<sup>15</sup>

Asimismo, respecto de la fracción XVIII combatida, se tiene que, aunado a referir expresamente a la **"tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes"**, señala que será sancionado el servidor público que "(o)bligues al inculpado a

<sup>14</sup> **"Artículo 318.** Se impondrán de tres a doce años de prisión y multa de doscientas hasta setecientas Unidades de Medidas y Actualización, al servidor público que:

"...

**"VIII.** Ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas cometiera violencia, vejaciones, tratos crueles, inhumanos, degradantes o insultos a persona alguna.

"Este delito se agravará cuando el sujeto pasivo se traten (sic) menores de edad, personas de la tercera edad, mujeres en cualquier etapa del embarazo, por origen étnico o nacional o cuente con alguna discapacidad física."

<sup>15</sup> "Artículo 29. Al servidor público que en el ejercicio de su encargo, como medio intimidatorio, como castigo o por motivos basados en discriminación, veje, maltrate, degrade, insulte o humille a una persona, se le aplicará una sanción de tres meses a tres años de prisión y hasta doscientos días multa."



**declarar, usando ...la intimidación",<sup>16</sup> con lo cual tales conductas reprochables desde la perspectiva penal, podrían asemejarse con las diversas acciones contenidas en el artículo 24 de la ley general mencionada, en tanto prevé que comete el delito de tortura "el servidor público que, con el fin de obtener información o una confesión ...Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento".<sup>17</sup>**

En esa tesitura y, dado el contexto en que se establecen los tipos penales establecidos en el artículo 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Pleno de este Alto Tribunal estima que, a fin de lograr el pleno cumplimiento del precepto 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, así como a evitar que se genere inseguridad jurídica respecto a la plausible "doble regulación" de los delitos de tortura y tratos o penas crueles, inhumanos, degradantes, a que hace referencia la Comisión accionante en sus planteamientos, lo procedente es declarar la **invalidez total** de las fracciones normativas impugnadas.

**SEXTO.—Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha y los términos en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

<sup>16</sup> **"Artículo 318.** Se impondrán de tres a doce años de prisión y multa de doscientas hasta setecientas Unidades de Medidas y Actualización, al servidor público que:

"...

"XVIII. Oblique al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes."

<sup>17</sup> "Artículo 24. Comete el delito de tortura el servidor público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin:

"I. Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona;

"II. Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento, o

"III. Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo."



En consecuencia, se reitera que la declaratoria de invalidez de los preceptos impugnados del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá fijarse, **en los términos siguientes:**

- (I) El artículo 42, fracción I, inciso b), **en su totalidad;**
- (II) La fracción VIII del artículo 318 **en su totalidad;** y
- (III) La fracción XVIII del artículo 318 **en su totalidad.**

El Tribunal Pleno determina que los procesos penales iniciados con fundamento en el citado artículo 42, fracción I, inciso b), al encontrarse viciados de origen, deberán, *previa reposición del procedimiento, aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, sin que ello vulnere el principio non bis in idem*, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable, *ninguno de los cuales se actualiza en el caso referido.*

Asimismo, los procesos penales iniciados con fundamento en el diverso artículo 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, al encontrarse viciados de origen, deberán, *previa reposición del procedimiento, aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, sin que ello vulnere el principio non bis in idem, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable, ninguno de los cuales se actualiza en el caso referido.*

Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la fecha en que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz, **retrotrayéndose** tales efectos a la fecha a partir de que entró en vigor el Decreto Número 379 mediante el cual se reformaron y adicionaron los preceptos normativos impugnados, es decir, al **lunes uno de enero de dos mil dieciocho**; sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, de conformidad con los artículos 105 constitucional y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, al Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal del Séptimo Circuito, a los Tribunales Unitarios del Séptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz y a la Procuraduría General de Justicia de tal entidad federativa.

Finalmente, como consecuencia de la invalidez decretada, **debe hacerse extensiva la invalidez a los artículos 163 al 167** del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, que si bien no fueron impugnados, ni fueron objeto de reforma en el decreto que se combate, establecen el tipo de secuestro y sus sanciones. Conductas que ya se encuentran previstas y sancionadas en los artículos 9 y 10 de la ley general. Asimismo, se declara **la invalidez, por extensión**, del artículo 94, párrafo último, en su porción normativa que señala: "**secuestro**".

En tanto los citados preceptos se encontraban vigentes *con anterioridad a la reforma constitucional y a la entrada en vigor de la ley general en materia de secuestro*, la invalidez **debe retrotraerse a la fecha en que ésta comenzó a surtir efectos, esto es, el veintiocho de febrero de dos mil once**.

Cabe precisar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas invalidadas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, *se deberá aplicar el tipo penal previsto en la ley general, vigente al momento de la comisión de los hechos delictivos; sin que ello vulnere el principio non bis in idem*, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable, ninguno de los cuales se actualiza en el caso referido.

Asimismo, de conformidad con el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez por extensión de los preceptos antes señalados surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz; sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, de conformidad con los artículos 105 constitucional y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



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

PRIMERO.—Son procedentes y fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 42, párrafo segundo, fracción I, inciso b), y 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados y adicionados mediante Decreto Número 379, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta ejecutoria y para los efectos retroactivos precisados en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 94, párrafo último, en su porción normativa "secuestro", y del 163 al 167 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual surtirá sus efectos retroactivos a partir de la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, al Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal del Séptimo Circuito, a los Tribunales Unitarios del Séptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, y a la Procuraduría General de Justicia de tal entidad federativa. 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros 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 quinto, relativo al estudio, en sus temas 1 y 2 consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 42, párrafo segundo, fracción I, inciso b), y 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionado mediante Decreto Número 379, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

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 sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo tenga efectos retroactivos al veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado y 3) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo tenga efectos retroactivos de conformidad con los principios y disposiciones legales aplicables en la materia penal.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con precisiones, Franco González



Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con precisiones en cuanto al sentido de su voto, Piña Hernández, Laynez Potisek, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 94, párrafo último, en su porción normativa "secuestro", y del 163 al 167 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, con efectos retroactivos a partir de la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

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, Piña Hernández, Pérez Dayán obligado por la mayoría y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos a partir de la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes o la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según corresponda, y que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en dichas leyes generales, según lo exija cada asunto, sin que ello vulnere el principio non bis in idem. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

#### **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, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.



### En relación con el punto resolutivo quinto:

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

### En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de 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 sexto, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Veracruz y a la Fiscalía General del Estado de Veracruz.

El Ministro Eduardo Medina Mora I., no asistió a la sesión de ocho de octubre de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 4/2014 (10a.), P./J. 25/2014 (10a.) y P./J. 27/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas y 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas, con números de registro digital: 2005519, 2006148 y 2006151, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de mayo de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, 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 20 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS [DECRETO NÚM. 265 POR EL QUE SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DE LA LEY DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN (AHORA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN), TAMBIÉN LA DENOMINACIÓN DE VARIOS DE SUS TÍTULOS, ASÍ COMO DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA MISMA].**

**II. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE AQUÉLLOS [INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 265 POR EL QUE SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DE LA LEY DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN (AHORA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN), TAMBIÉN LA DENOMINACIÓN DE VARIOS DE SUS TÍTULOS, ASÍ COMO DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA MISMA].**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE UNA FECHA DETERMINADA [INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 265 POR EL QUE SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DE LA LEY DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN (AHORA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN), TAMBIÉN LA DENOMINACIÓN DE VARIOS DE SUS TÍTULOS, ASÍ COMO DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA MISMA, A LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE LOS RESOLUTIVOS DE LA PRESENTE SENTENCIA AL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 123/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 23 DE FEBRERO DE 2021. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA



## CARRANCA. SECRETARIOS: OMAR CRUZ CAMACHO Y FERNANDO SOSA PASTRANA.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **veintitrés de febrero de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

### Sentencia

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 123/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto Número 265, publicado el doce de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Estado, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de los Derechos Indígenas (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León).<sup>1</sup>

### I. Trámite

1. **Presentación de la demanda y autoridades demandadas.** El trece de marzo de dos mil veinte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, la "promovente") presentó acción de inconstitucionalidad y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León.

2. **Conceptos de invalidez.** La promovente expuso diversos conceptos de invalidez, en los que, en síntesis, señaló lo siguiente.

<sup>1</sup> El artículo único del decreto señala lo siguiente: "Se reforma la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León; la denominación del título segundo (De los derechos indígenas) y su capítulo I (De las culturas, identidades y formas de representación) y V (De la vivienda, servicios sociales básicos y hábitat); la denominación del título tercero (Del acceso a la jurisdicción del Estado), del título cuarto (Del sistema de información indígena); así como los artículos 1 al 37; se adicionan los artículos 2 Bis, 2 Bis 1, 3 Bis, 3 Bis 1, 5 Bis, 6 Bis, 9 Bis, 13 Bis, 13 Bis 1, 27 Bis, 27 Bis 1, 31 Bis y un título quinto que se denomina "De la coordinación con las instancias nacionales" conformado por un capítulo único y un artículo 37 Bis, todos de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León, para quedar como sigue: ..."



3. En primer lugar, que existió un vicio en el procedimiento legislativo, debido a que no medió consulta previa para su aprobación, pues considera que el decreto que impugna sí impacta directamente a las comunidades indígenas del Estado de Nuevo León.

4. En un segundo apartado, la promovente expone diversos argumentos dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, por vulnerar el derecho a la consulta indígena.

5. Lo anterior, en los siguientes términos:

#### **A. Falta de consulta indígena**

6. Las reformas y adiciones a la Ley de los Derechos Indígenas (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León) se relacionan directamente con el catálogo de derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Es decir, en ella:

- Se cambió la denominación de la ley.
- Se reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas.
- Se introduce el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena o afromexicana.

También se reconocieron los siguientes derechos:

- De autoidentificación, el cual es colectivo e individual.
- A la protección contra la asimilación.
- A recibir asistencia financiera y técnica para ejercer sus derechos.
- A ejercer libremente su propia espiritualidad y creencias religiosas.



- A la preservación de los sistemas de familia.
- Al autogobierno.
- A la reparación por la privación de bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales.
- A ser enseñados a leer y escribir en su propia lengua y a dominar la lengua nacional oficial.
- A que les sean transferidos en forma progresiva la realización de los programas de educación.
- A que en su trabajo haya seguridad e higiene.
- A que los menores de edad tengan condiciones de igualdad en el trabajo; y que quienes lo desempeñan en el seno familiar no les impidan continuar con su educación.
- A servicios de salud tanto física como mental.
- A la difusión de la información y ordenamientos jurídicos, programas, obras y servicios dirigidos a sus pueblos en sus lenguas.
- A que sean consultados sobre las acciones y medidas que tome el Estado y Municipios que puedan afectarles positiva y negativamente en sus derechos colectivos.
- A recursos efectivos e idóneos en su acceso a la justicia.

Asimismo, se adicionaron las siguientes medidas:

- La prohibición del Municipio y Estados de adoptar, apoyar o favorecer políticas de asimilación artificial o forzosa de destrucción de una cultura o que implique posibilidad de exterminio.



- La creación de órganos de apoyo para que todas las instituciones, dependencias y oficinas públicas cuenten con personal que tenga conocimientos de las lenguas indígenas y afromexicanas.
- Que el Estado y Municipios deben tomar las acciones y medidas para garantizar el cumplimiento de la ley.
- Que las lenguas indígenas al igual que la lengua oficial nacional, serán válidas.
- Se reconocen los criterios de autoadscripción y autoidentificación.
- Implementación en la educación pública y privada del multilingüismo y respeto a la diversidad lingüística para contribuir al estudio de sus lenguas y literatura.
- Se prevé que se promoverá el conocimiento de las lenguas indígenas y afromexicanas.
- El Estado y los Municipios vigilarán que personas indígenas y afromexicanas no tengan desigualdades entre ellas ni se vulneren sus derechos.

También se hicieron modificaciones, tales como:

- La introducción de las siguientes definiciones legales: afromexicanas; Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas; derechos humanos y derechos específicos; indígenas; Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y Municipios.
- Se adicionan los conceptos de estructuras institucionales y sistemas normativos.

7. El accionante sostiene que se realizaron cambios trascendentales que impactaron en la regulación y reconocimiento de diversos derechos fundamentales de los que son titulares dichos pueblos y comunidades indígenas, inclusive se integraron distintas medidas para hacer efectivas sus prerrogativas, conservarlas y protegerlas.



8. En esa línea, sostiene que si el propósito del legislador local fue armonizar la legislación local de conformidad con la Constitución y tratados internacionales con la finalidad de proteger y visibilizar a los pueblos indígenas, lo cierto es que debió cumplir con su obligación de realizar la consulta en materia indígena, pues era necesaria para que se conocieran las inquietudes y necesidades particulares de los pueblos, comunidades originarias y afromexicanas, para hacerlos partícipes en la creación de medidas más eficaces para garantizar el cumplimiento de sus derechos.

9. El accionante reconoce la labor del legislador local para incluir distintas medidas cuyo objeto sea promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los indígenas y comunidades afromexicanas, no obstante ello, debe hacerse respetando su derecho a la consulta, el cual, les permite ser viabilizados y tomados en cuenta para participar en la conformación y diseño de medidas estatales que les conciernen.

10. Sostiene que del análisis del proceso legislativo que le dio origen al decreto impugnado, no se aprecia que se haya efectuado la consulta indígena, ni ningún acto de acercamiento hacia ese sector con motivo de la reforma propuesta a efecto de dar a conocer sus inquietudes y necesidades particulares. De tal suerte que está incumpliendo con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## **B. Vulneraciones específicas al derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas**

11. La promovente señala que el artículo 28, primer párrafo, de la Ley de Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León<sup>2</sup> no es acorde con los estándares nacionales e internacionales en la materia.

<sup>2</sup> "Capítulo VII

"De la consulta

(Reformado, P.O. 12 de febrero de 2020)

"Artículo 28. Los indígenas y afromexicanos tienen derecho a la consulta en titularidad colectiva, por lo que deben ser consultados sobre las acciones y medidas que tomen el Estado y/o los Municipios que puedan afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos.



12. Lo anterior, porque la redacción utilizada por el legislador restringe el derecho a la consulta indígena, ya que sólo será en los casos en que las medidas estatales le puedan afectar (positiva o negativamente) en sus derechos colectivos, circunstancia que a juicio de la accionante no resulta acorde con los estándares nacionales e internacionales.

13. Es decir, el Congreso Local acotó la procedencia de la consulta únicamente cuando se afecten derechos colectivos, soslayando que también debe proceder cuando las normas o actos versen sobre el ejercicio de derechos por personas indígenas de forma individual.

14. Si bien es cierto que el derecho a la consulta es por naturaleza colectiva, ello no implica que deba realizarse sólo cuando las actuaciones del Estado se relacionen con el ejercicio de otros derechos de ese mismo carácter, sino por cualquier medio estatal que impacte directamente en su vida o entorno, incluso, respecto de aquellos que puedan ejercerse individualmente. Ello, de acuerdo al bloque de regularidad constitucional que reconoce y protege los derechos humanos de las personas indígenas, ya que éste no hace distinción alguna si se trata de un derecho colectivo o individual.

15. **Admisión y trámite.** El uno de junio de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 123/2020 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo. Finalmente, señaló que de conformidad con el Acuerdo General 10/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, se declaró la suspensión de plazos respecto al trámite del referido asunto.

16. Posteriormente, el Ministro instructor admitió la demanda el trece de julio de dos mil veinte y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado

---

"El Estado y los Municipios deberán consultar a los indígenas y afroamericanos en la elaboración del plan estatal y planes municipales de desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen."



de Nuevo León, para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo; asimismo, requirió al Poder Legislativo Local para que enviara una copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado. Además, requirió al Poder Ejecutivo exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que se publicó el decreto. Por último, ordenó dar vista al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que correspondiera.

**17. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.** El Poder Ejecutivo del Estado manifestó, en síntesis, que de conformidad con los artículos 71, 75 y 77 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, promulgó y ordenó la impresión, publicación y circulación del Decreto Número 265, por medio del cual se reformaron diversos artículos de la entonces denominada Ley de los Derechos Indígenas para el Estado de Nuevo León.

18. Además, adjuntó a su informe un ejemplar del Periódico Oficial del Estado, de fecha doce de febrero de dos mil veinte, que contiene el mencionado Decreto 265.

**19. Informe del Congreso del Estado de Nuevo León.** El Poder Legislativo del Estado manifestó, a través de su presidente, que al emitirse el decreto impugnado se cumplieron con todas las formalidades del proceso legislativo. Es decir, no se violentaron las garantías de audiencia y seguridad jurídica, ya que no está obligado por disposición constitucional o legal a escuchar a los gobernados antes de expedir las normas. Es por ello que si llegasen a sentirse agraviados ello sería infundado. Además de que en el caso también se cumplieron con los requisitos de fundamentación y motivación.

20. También que el propósito del legislador local fue armonizar la ley local de conformidad con la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Así como al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales expedido por la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, expedido por la Organización de los Estados Americanos.



21. Por otra parte, en relación con el artículo 28, primer párrafo, de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, en el cual la promovente sostiene que se restringe la procedencia de la consulta de los pueblos y comunidades de la entidad. El Poder Legislativo sostiene que son infundadas e inoperantes, toda vez que se le sigue respetando el referido derecho.

22. Lo anterior, ya que no obliga a la consulta de manera colectiva, por el contrario, esto deriva de usos y costumbres de algunos pueblos y comunidades indígenas en donde todas las decisiones llegan a ser de manera colectiva. Es decir, la toma de decisiones requiere que se ejerciten de manera mancomunada cuando grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal que pueda causar impactos significativos en su vida y entorno.

23. También que al agregarse un nuevo párrafo al artículo 28 no puede considerársele como un nuevo acto legislativo, ya que la modificación debe producir un efecto normativo, y no cualquier modificación necesariamente provoca un impacto jurídico.

24. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No formularon opinión en relación con el presente asunto.

25. **Cierre de instrucción.** El cuatro de enero de dos mil veintiuno, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular 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

26. 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),<sup>3</sup> de la Constitución

<sup>3</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>4</sup> y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre distintos artículos de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León con lo dispuesto en la Constitución Federal y diversos instrumentos internacionales.

### III. Oportunidad

27. La presente acción de inconstitucionalidad se presentó de manera oportuna.

28. El Decreto Número 265 que contiene las normas impugnadas fue publicado el doce de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.

29. Conforme al artículo 60 de la ley reglamentaria en la materia,<sup>5</sup> el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la publicación de la norma. En el caso, el

...

"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."

<sup>4</sup> "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."

<sup>5</sup> "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."



plazo de treinta días para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del trece de febrero al trece de marzo de dos mil veinte.

30. Por tanto, si la demanda se presentó el trece de marzo del mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, entonces debe concluirse que la demanda es oportuna.

#### IV. Legitimación

31. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la promovente cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad, porque plantea la posible contradicción entre la ley de una entidad federativa y distintos derechos humanos consagrados en la Constitución y en tratados internacionales de los que México es Parte. Por un lado, hace valer la falta de consulta en la emisión de la ley impugnada, y en otro aspecto, impugna la operatividad de la figura de la consulta indígena que tiene el Estado de Nuevo León.

32. La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acudió a este Alto Tribunal en su carácter de representante legal, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11, en relación al diverso artículo 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.<sup>6</sup>

33. La representación legal de la presidenta de la Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el artículo 18 del reglamento interno de la misma comisión.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> La presidenta de la Comisión acreditó su personería con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República.

<sup>7</sup> **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."



34. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto, y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe **reconocerse la legitimación activa** en este medio de control constitucional.

## V. Causas de improcedencia y sobreseimiento

35. El Poder Legislativo de la entidad niega rotundamente que, al haberse agregado un nuevo párrafo al artículo 28 de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, no puede considerársele como un nuevo acto legislativo para que sea impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad.

36. Dicho planteamiento debe desestimarse, ya que conforme al entendimiento de nuevo acto legislativo que ha sostenido el Tribunal Pleno,<sup>8</sup> no cualquier

---

**"Artículo 18.** (Órgano Ejecutivo). La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está 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."

<sup>8</sup> Esta situación la determinó al resolver las acciones de inconstitucionalidad 11/2015 y 28/2015, en donde se consideró que para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de 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. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

De este criterio derivó la tesis P./J. 25/2016 (10a.), de título, subtítulo, texto y datos de identificación: "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



modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación, necesariamente, debe producir un cambio en el sentido normativo. En este contexto también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos, o en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.

37. Cabe señalar que lo que el Tribunal Pleno pretendió con este entendimiento sobre nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del Poder Legislativo.

---

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.". Décima Época. Pleno. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, «registro digital: 2012802».

El segundo aspecto 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. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Asimismo, se precisó que una modificación de este tipo no se daría, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas. Tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue.



38. Una vez precisado lo anterior, este Tribunal Pleno considera que no ha lugar a sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que respecta a dicho artículo y para demostrarlo es conveniente esquematizar el cambio realizado:

<p><b>Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León.</b></p> <p><b>Publicado el veintidós de junio de dos mil doce</b></p>	<p><b>Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.</b></p> <p><b>Publicado el doce de febrero de dos mil veinte.</b></p>
<p>Capítulo VII De la consulta</p> <p>"Artículo 28. El Estado y los Municipios podrán consultar a los indígenas en la elaboración del plan estatal y planes municipales de desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen."</p>	<p>Capítulo VII De la consulta</p> <p>"Artículo 28. <u>Los indígenas y afromexicanos tienen derecho a la consulta en titularidad colectiva, por lo que deben ser consultados sobre las acciones y medidas que tomen el Estado y/o los Municipios que puedan afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos.</u></p> <p>"El Estado y los Municipios deberán consultar a los indígenas y afromexicanos en la elaboración del plan estatal y planes municipales de desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen."</p>

39. De lo antes expuesto, se puede advertir que el cambio consistió en agregar un primer párrafo en donde se le reconoció a los indígenas y comunidades afromexicanas el derecho a la consulta en "titularidad colectiva", por lo que el artículo establece que deben ser consultados sobre cualquier acción y medida que tome el Estado y/o los Municipios y no solamente en la elaboración del plan estatal y planes municipales de desarrollo como se sostenía con anterioridad. Además, se agregó que la afectación, ya sea positiva o negativa, debe ser en sus "derechos colectivos". Por tanto, para este Tribunal Pleno el cambio realizado en la norma es producto de un cambio en el sentido normativo.



40. Finalmente, al no haberse hecho valer otra causal de improcedencia o de sobreseimiento por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Nuevo León y, por su parte, esta Suprema Corte tampoco advierte de oficio que se actualice alguna. Por tanto, se procede al estudio de los conceptos de invalidez formulados por la Comisión promovente.

## VI. Consideraciones y fundamentos

41. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace valer, en primer lugar, la inconstitucionalidad del Decreto Número 265, por medio del cual se reformaron, adicionaron y publicaron diversos artículos de la Ley de los Derechos Indígenas (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León), porque en su emisión se omitió llevar a cabo la consulta indígena como parte del proceso legislativo que garantiza el derecho a la consulta indígena.

42. En segundo lugar, expuso diversos argumentos tendentes a demostrar vulneraciones específicas al derecho de consulta de los pueblos, comunidades indígenas y afroamericanas y su operatividad en la entidad, específicamente, en el artículo 28 de la ley antes mencionada.

43. En consecuencia, la metodología del presente estudio consiste en analizar, en primer lugar, si existió el vicio en el procedimiento legislativo que señala la Comisión consistente en la falta de consulta previa en la emisión de la ley impugnada que, según la promovente, afecta directamente los derechos de las comunidades indígenas del Estado de Nuevo León. Este concepto de invalidez es de estudio preferente, puesto que, de resultar fundado, conllevaría la invalidez de la totalidad del decreto impugnado.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Resultan aplicables, por identidad de razón, los razonamientos contenidos en el criterio número P./J. 32/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, «registro digital: 170881».



## Falta de consulta indígena

44. En el estudio de este concepto de invalidez es necesario establecer el parámetro de control que rige la consulta indígena y conforme al cual deben estudiarse las medidas legislativas que afecten derechos indígenas y, posteriormente, se analizará si el decreto impugnado se ajusta al parámetro que rige la obligación de llevar a cabo la consulta indígena.

45. Este Tribunal Pleno, con base en lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo primero y 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ha concluido reiteradamente que los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas tienen el derecho humano a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, cuando las autoridades pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses de manera directa.

46. Tales consideraciones han sido reiteradas, de manera más reciente, en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019,<sup>10</sup> en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019,<sup>11</sup> así como en la acción de inconstitucionalidad 136/2020.<sup>12</sup>

47. Las características señaladas han sido desarrolladas de la siguiente manera:

a) **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión, o de la concesión extractiva,

<sup>10</sup> Resuelta el 5 de diciembre de 2019. 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, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

<sup>11</sup> Resuelta el día 12 de marzo de 2020. 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, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

<sup>12</sup> Resuelta el día 8 de septiembre de 2020. Se aprobó por unanimidad respecto al estudio de fondo.



y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

b) **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

c) **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.

d) **La consulta debe ser de buena fe,** con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

48. Las actividades que pueden afectar de manera eventual a los pueblos originarios tienen diversos orígenes, uno de ellos es el trabajo en sede legislativa. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que, conforme a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, es necesario que los órganos legislativos de las entidades federativas incluyan periodos de consulta indígena dentro de sus procesos legislativos. Por tanto, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso legislativo con el objetivo de garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Acción de inconstitucionalidad 31/2014, fallada el 8 de abril de 2016; aprobada por **mayoría** de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Aguilar Morales. Los Ministros Medina



49. Asimismo, en uno de los criterios más recientes en la materia, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 81/2018,<sup>14</sup> este Tribunal Pleno ha sostenido que la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, debe realizarse previamente a la emisión de la medida legislativa que afecta a pueblos y comunidades indígenas.

50. Así, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

51. Además, en todo caso, es necesario que los procesos de participación a través de la consulta –previo a la presentación de la iniciativa o una vez que ello ha sido realizado– permitan incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente.

52. Finalmente, se destaca la acción de inconstitucionalidad 81/2018, en la que se expuso la vasta experiencia comparada en Chile, Costa Rica y Colombia, en donde se han desarrollado procedimientos de consulta a fin de que constituyan mecanismos adecuados y efectivos para la protección de los derechos de las comunidades indígenas y no un mero trámite formal.

53. En el caso de México, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017, en relación con la consulta a los pueblos y comunidades indígenas del

---

Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes; así como la controversia constitucional 32/2012, fallada el 29 de mayo de 2014, aprobada por **mayoría** de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Silva Meza. El Ministro Franco González Salas votó en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>14</sup> Fallada el 20 de abril de 2020, por **unanimidad** de once votos en este punto, 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.



proyecto de Constitución en la Ciudad de México,<sup>15</sup> se advirtió que la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del legislativo aprobó el *Protocolo para consulta a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México*; en el que sobre esa base la Asamblea Constituyente publicó la *convocatoria de la consulta indígena a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, sobre los derechos que les competen en la Constitución Política de la Ciudad de México*.

54. En esos documentos se establecieron los mecanismos, autoridades responsables, sujetos de consulta, objetivo y materia de la consulta, grupos de observadores, apoyo técnico de otras instituciones, y se definieron las fechas de la consulta y sus fases: a) realización y emisión de la convocatoria; b) fase informativa; c) fase deliberativa; d) fase de diálogo y acuerdos; e) fase de sistematización de resultados; y, f) entrega de dictamen.

55. En esa línea, el Tribunal Pleno estimó que la consulta llevada a cabo por los órganos de la Asamblea Constituyente en materia de pueblos y comunidades indígenas cumplió con los extremos requeridos por el convenio antes mencionado, ya que se realizó de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas.

56. Con base en dicho precedente, el Tribunal Pleno consideró que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:

<sup>15</sup> Resuelto el **diecisiete de agosto de dos mil diecisiete**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los Ministros Piña Hernández y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Ver párrafos 58 a 65 de la sentencia.



**a) Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

**b) Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

**c) Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

**d) Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

**e) Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

57. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo del decreto impugnado, que tuvo por objeto reformar la Ley de los Derechos Indígenas (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León), se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa mencionada.

58. En primer lugar, es necesario determinar si en el caso concreto el Decreto Número 265 es susceptible de afectar directamente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, pues de esto depende la procedencia o improcedencia de la consulta a la que habría estado obligado el órgano legislativo local. En segundo lugar, de ser el caso, será necesario analizar si el Poder Legislativo del Estado previó una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar a los pueblos y comunidades originarios del Estado.



59. De las modificaciones impuestas mediante Decreto Número 265, se advierte que el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León reformó la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León; la denominación del título segundo (De los derechos indígenas) y sus capítulos I (De las culturas, identidades y formas de representación) y V (De la vivienda, servicios sociales básicos y hábitat); la denominación del título tercero (Del acceso a la jurisdicción del Estado), del título cuarto (Del sistema de información indígena); también que reformó los artículos 1 al 37.

60. Asimismo, se adicionaron los artículos 2 Bis, 2 Bis 1, 3 Bis, 3 Bis 1, 5 Bis, 6 Bis, 9 Bis, 13 Bis, 13 Bis 1, 27 Bis, 27 Bis 1, 31 Bis y un título quinto que se denomina "De la coordinación con las instancias nacionales", conformado por un capítulo único y un artículo 37 Bis.

61. A continuación se sintetizarán los artículos referidos con la finalidad de determinar si procede o no llevar a cabo la consulta a los pueblos originarios del Estado de Nuevo León.

- De los artículos 1, 2, 2 Bis, 2 Bis 1, 3, 3 Bis y 3 Bis 1, se advierte el criterio de aplicación de dicha ley. Asimismo, se les reconoce el derecho a los indígenas y a las comunidades afromexicanas a ejercer sus tradiciones libres de toda discriminación. También el derecho a la protección contra la asimilación. Asimismo, se establece su derecho a recibir asistencia financiera y técnica para el goce y disfrute de sus derechos humanos. Finalmente, se definen algunos conceptos como: afromexicanas; Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas; derechos humanos y derechos específicos; indígenas; Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; y Municipios.

- En los artículos 4, 5, 5 Bis, 6, 6 Bis, 7, 8, 9 y 9 Bis, se les reconoce los derechos lingüísticos, culturales, de identidad y políticos (capítulo I).

- En los artículos 10, 11, 12, 13, 13 Bis y 13 Bis 1, se reconoce el derecho a la educación Intercultural (capítulo II).

- En los artículos 14, 15, 16 y 17, se reconocen los derechos laborales (capítulo III).



- En los artículos 18, 19, 20 y 21, se reconoce el derecho a la salud (capítulo IV).
- En los artículos 22, 23, 24, 25, 26 y 27, se reconocen los derechos de propiedad, servicios públicos y ambientales (capítulo V).
- En los artículos 26, 27, 27 Bis y 27 Bis 1, se reconoce el derecho a establecer medios de comunicación en sus lenguas con contenidos propios (capítulo VI).
- El artículo 28 reconoce su derecho a la consulta (consulta VII).
- En los artículos 29 y 30 se desprende que se promoverán campañas de registro civil entre los indígenas y las comunidades afromexicanas (capítulo VIII).
- En los artículos 31, 31 Bis, 32, 33 y 34, se reconoce el derecho al acceso a la justicia (capítulo Único).
- En los artículos 35, 36 y 37, se desprende la implementación y operación de un sistema para las personas indígenas y afromexicanas con las dependencias federales y locales competentes, a fin de identificar lo relativo a sus particularidades sociales, económicas, culturales, políticas y de identidad, para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en la materia.
- En el artículo 37 Bis se desprende la coordinación de las instancias nacionales para la implementación de políticas públicas a efecto de que se satisfagan sus derechos (capítulo único).

62. Tal como se advierte de los artículos sintetizados, el legislador local les reconoció diversos derechos a los grupos indígenas y comunidades afromexicanas del Estado de Nuevo León, así como los criterios para su aplicación. Es decir, el derecho a ejercer sus tradiciones libres de toda discriminación; el derecho a recibir protección contra toda asimilación; y, recibir asistencia financiera.

63. Asimismo, se les reconocieron los derechos lingüísticos, culturales, de identidad, políticos, educación, intercultural, laborales, salud, propiedad, servicios públicos, ambientales, a establecer medios de comunicación en sus lenguas con contenidos propios y acceso a la justicia. Además de que regulan el ejercicio



del derecho a la consulta indígena, al prever la procedencia de la misma cuando las acciones y medidas que tomen el Estado y los Municipios puedan afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos.

64. También se estableció la promoción de campañas de registro civil. La implementación y operación de un sistema para las personas indígenas y afromexicanas con las dependencias federales y locales, para identificar sus particularidades para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

65. De todo lo expuesto, es dable advertir que las modificaciones establecidas mediante el decreto impugnado **sí son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad**. En consecuencia, existía la obligación de consultarles en forma previa a la emisión del decreto impugnado.

66. Como se observa, no se trata de meras modificaciones de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en sus derechos humanos y los medios para garantizarlos, como es el mecanismo de consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas establecido en el artículo 28 de la ley impugnada. Por lo que, se insiste, todos estos nuevos supuestos afectan o pueden llegar a afectar de manera directa los derechos o la autonomía que les corresponde a los pueblos y comunidades indígenas.

67. No pasa inadvertido que la pretensión de la Legislatura Local con esta reforma, de acuerdo a lo sostenido en su exposición de motivos, fue reconocer diversos derechos ya contemplados en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Así como los reconocidos en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por tanto, reformó y adicionó la Ley de los Derechos Indígenas para el Estado de Nuevo León, para armonizarla con las leyes, convenio y declaración antes referidos.

68. Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que ello no la exime de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas de esa entidad antes de emitir las normas que se dirigen a regular diversos aspectos que pueden afectar su esfera de derechos.



69. De este modo, compartir la postura del Congreso Local implicaría que este tribunal sustituya los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y/o afro-mexicanas de esa entidad y valore qué es lo que más les beneficie, desde un control abstracto, cuando precisamente esto es parte del objetivo de una consulta indígena.

70. Como ha quedado expuesto, el hecho de que la consulta sea previa, implica que se realice durante la primera etapa del procedimiento legislativo como una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, pues les permite participar en la toma de decisiones que puedan afectar los intereses de la comunidad, evitando con ello, una vulneración de su derecho a la no asimilación cultural.

71. Como se ha señalado, los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, en forma previa y durante la consulta. Debe buscarse que en todo momento tengan conocimiento de los posibles riesgos, efectos o consecuencias, a fin de que estén en aptitud de aportar su visión.

72. En este orden de ideas, como se ha sostenido a lo largo de esta sentencia, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas tiene asidero en el artículo 2o., apartado B, de la Constitución Federal, específicamente, al señalar que, para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias, para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.

73. Entonces, para que podamos hablar de una verdadera protección del principio de autodeterminación, es necesario que las normas e instituciones que puedan afectar los derechos de personas o colectivos indígenas no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables.

74. El derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas protege su autodeterminación a través de la participación activa de los integrantes de los pueblos originarios en la toma de decisiones de relevancia



pública. Además, la importancia de este derecho radica en aceptar las diferencias culturales y escuchar –conforme a las propias tradiciones, usos y costumbres– a las personas que integran una comunidad.

75. Por tanto, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena, pues, al no hacerlo, se soslaya la autodeterminación de los pueblos y comunidades y se les veda la oportunidad de opinar sobre un tema que es susceptible de impactar en su cosmovisión, lo que implica una forma de asimilación cultural.

76. Este mandato constitucional no se colma con la mera reproducción de lo previsto en la Norma Fundamental. Por el contrario, los alcances del artículo 2o. constitucional son mucho más amplios: exigen que el legislador local desarrolle el contenido de los principios constitucionales adaptándolos a la realidad particular de los Estados, y ello, únicamente, se logra en colaboración con los pueblos originarios.

77. De esta manera, la necesidad de implementar una consulta indígena tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; pero por la otra, permite escuchar las voces de un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente, el cuerpo legislativo no habría advertido en forma unilateral.

78. Por ello, basta que en este caso se advierta que el decreto impugnado contenga modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta previa indígena y/o afromexicana. Pues en dicho decreto le son reconocidos diversos derechos y se establecen diferentes medidas para garantizarlos. Además de que regulan el acceso a un derecho que este Alto Tribunal ha considerado fundamental por su relación con el derecho a la autodeterminación, esto es, el derecho a la consulta.

79. Por tanto, el legislador del Estado de Nuevo León estaba obligado a prever una fase adicional en el proceso legislativo, para consultar a los pueblos y comunidades indígenas del Estado para que se conocieran las inquietudes y sus necesidades particulares y hacerlos partícipes en la creación de medidas



más eficaces para garantizar el cumplimiento de sus derechos. Es por tanto, que esa normatividad tiene una repercusión en aquellos pueblos y comunidades.

80. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si el Poder Legislativo consultó a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad.

81. De la revisión de las documentales que remitió el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León junto con el informe solicitado, que dan cuenta del proceso legislativo que dio origen al Decreto Número 265, no existe evidencia alguna de que ese Poder haya previsto una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar de manera previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Nuevo León.

82. Lo anterior es así, ya que la diputada Claudia Tapia Castelo **fue quien presentó** la iniciativa de proyecto de decreto para reformar la Constitución Local y la entonces Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León **ante el** presidente del Congreso del Estado y finalmente, **turnada** a la Comisión de Legislación el doce de febrero de dos mil diecinueve para su estudio y dictamen.

83. Posteriormente, mediante dictamen de diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve, **la comisión consideró pertinente la reforma a la Ley** de los Derechos Indígenas para que sea acorde a lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución Local y con la finalidad de armonizarla con las leyes generales y tratados internacionales en la materia. Sin embargo, excluyó la parte en la que se proponía reformar la Constitución Local, porque era competencia de otra comisión, además de requerir el trámite de doble vuelta. Asimismo, sustituir el término de afrodescendiente por el de afromexicano, ya que dicho término es el reconocido en el artículo 2o. de la Constitución Federal.

84. Posteriormente, se aprobó el dictamen por el Congreso Local y se envió al Ejecutivo Local el diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve, para su promulgación y publicación.

85. En efecto, de la revisión del procedimiento legislativo esta Suprema Corte concluye que el Poder Legislativo Local no cumplió con su deber de llevar



a cabo una consulta previa, libre, culturalmente adecuada y de buena fe a las comunidades indígenas de esa entidad federativa antes de reformar y adicionar diversas disposiciones de la ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.

86. Por lo que, ante la falta de consulta previa a las comunidades indígenas, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto Número 265, publicado el doce de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, precisamente, por contravenir el derecho a la consulta indígena prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificada por México en agosto de mil novecientos noventa.

87. Finalmente, al resultar fundado este concepto de invalidez, que condujo a la invalidez del Decreto Número 265, por vicios en el procedimiento legislativo, es innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez que planteó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>16</sup>

## VII. Efectos

88. De conformidad con el artículo 73, en relación con el artículo 45, ambos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>17</sup> la declaratoria de invalidez a la que se llegó en la presente sentencia surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León, sin perjuicio de que pueda llevar a cabo la consulta previa a las personas indígenas y comunidades afromexicanas de la entidad federativa en un tiempo menor.

<sup>16</sup> Ver el criterio contenido en la tesis número P./J. 37/2004, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, «registro digital: 181398».

<sup>17</sup> "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



89. En similares términos se resolvió la acción de inconstitucionalidad 201/2020,<sup>18</sup> fallada en sesión de diez de noviembre de dos mil veinte, en la cual este Tribunal Pleno estableció, por una parte, que el motivo de otorgar dicho plazo era con la finalidad de que no se privara a los pueblos y comunidades indígenas de los posibles efectos benéficos de las normas declaradas inválidas; y por otra, que se otorgaban los doce meses en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID19).

90. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Núm. 265, por el que se reforma la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León), también la denominación de varios de sus títulos, así como diversos artículos de la misma, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte, en los términos del apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al

---

**"Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>18</sup> El apartado de efectos se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, en términos de la acción de inconstitucionalidad 81/2018. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra.



Congreso del Estado de Nuevo León, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales eliminando cualquier expresión subjetiva, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del estándar mínimo, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar mínimo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamen-



tos, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 265, por el que se reforma la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León), también la denominación de varios de sus títulos, así como diversos artículos de la misma, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León, tal como se resolvió la acción de inconstitucionalidad 201/2020. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

#### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

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

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil veinte.

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

**Nota:** La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de julio de 2021.



La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta sentencia, 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 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, 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 13 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 123/2020.

En sesión virtual de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro.

En el que se declaró la **invalidéz del Decreto Núm. 265**, por el que se reforma la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León), **también la denominación de varios de sus títulos, así como diversos artículos de ésta**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte.

Lo anterior, en atención a que el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, durante el proceso legislativo del decreto declarado inválido, tenía la obligación de realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos de esa entidad, de forma previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, mediante sus representantes o autoridades tradicionales, lo que no aconteció.

Esto pues, emitió normas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad; pues en dicho decreto le fueron reconocidos diversos derechos y se establecieron diferentes medidas para garantizarlos. Además, se reguló el acceso al derecho fundamental a la consulta, el cual se relaciona con el derecho a la autodeterminación.

Por tanto, se determinó que el legislador del Estado de Nuevo León **estaba obligado a prever una fase adicional en el proceso legislativo para consultar a los pueblos y comunidades indígenas** del Estado, para que se conocieran las inquietudes y sus necesidades particulares y hacerlos partícipes en la creación de medidas más eficaces para garantizar el cumplimiento de sus derechos.



Así pues, con base en los precedentes de este Tribunal Pleno, se señaló que **el proceso de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas, como es el caso particular, debe observar, como mínimo, las siguientes características y fases:

- a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
- b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.
- c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
- d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
- e) **Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Una vez precisado lo anterior, de manera respetuosa debo señalar que, si bien compartí el sentido de la sentencia, esto es declarar la invalidez del decreto impugnado, mediante el cual se reformó la denominación de la propia ley y de varios de los títulos y diversos artículos de la ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León; en tanto que, **incide directamente** en la forma de organización y autonomías de los grupos indígenas y afromexicanos de la entidad; lo cierto es que **me separo del estándar mínimo que se establece para el desahogo de la consulta, en particular de la fase preconsultiva.**

Esto pues, considero que los méritos de cada proceso legislativo deben analizarse en el caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado, para las particularidades de cada situación, lo que sería un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autorida-



des para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas y afroamericanas del país.

Ello es así, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado conforme a los precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; **pero que no cumpla con el estándar específico de preconsulta referido en la sentencia**, conforme a la cual se permite la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, **así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, los cuales deberán definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas; lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez** de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

De ahí, que la fase preconsultiva que se propone, específicamente, en lo relativo a que la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos **se deberán definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas**, podría ser un obstáculo para la consecución del objetivo de realizar consultas en términos de lo previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lo anterior, pues al establecer cuestiones tan precisas respecto de cómo se debe llevar a cabo la consulta, **crea un estándar demasiado elevado y poco fácil de cumplir.**

Similares consideraciones expresé al formular voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta por este Tribunal Pleno, en sesión virtual de veinte de abril de dos mil veinte.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 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. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE HA SIDO REFORMADA, ANTE LA EVENTUAL DECLARATORIA DE INVALIDEZ QUE PUEDE SURTIR EFECTOS RETROACTIVOS.**

**III. DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO TIENEN COMPETENCIA PARA LEGISLAR EN TORNO AL TIPO Y SANCIONES CORRESPONDIENTES, Y PARA LEGISLAR RESPECTO DE OTRAS CUESTIONES RELACIONADAS, DEBEN ESTARSE A LO QUE DISPONGAN LAS LEYES GENERALES CORRESPONDIENTES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 234, 234 BIS, 234 TER Y 234 QUATER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 233 TER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 233 TER, 234, 234 BIS, 234 TER Y 234 QUATER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 233 TER, 234, 234 BIS, 234 TER Y 234 QUATER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS RETROACTIVOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS PENALES AL PROVENIR**



**DE UN ÓRGANO INCOMPETENTE, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES, EN LA INTELIGENCIA DE QUE EN LOS PROCESOS PENALES INICIADOS CON FUNDAMENTO EN LAS NORMAS INVALIDADAS DEBERÁ REPONERSE EL PROCEDIMIENTO DEBIENDO APLICAR EL TIPO PENAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DEL DELITO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 233 TER, 234, 234 BIS, 234 TER Y 234 QUATER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 14 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: SULEIMAN MERAZ ORTIZ.

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

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 126/2017 promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 234, 234 Bis, 234 Ter y 234 Quater del Código Penal para el Estado de Tabasco, publicados mediante Decreto 112 en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el veintitrés de agosto de dos mil diecisiete.

## TRÁMITE

**1. Presentación de la acción.** Mediante oficio presentado el veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>1</sup> el presidente de

<sup>1</sup> Fojas 1 a 40 del expediente en que se actúa.



la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,<sup>2</sup> promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de los artículos 234, 234 Bis, 234 Ter y 234 Quater del Código Penal para el Estado de Tabasco, publicados mediante Decreto 112 en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el veintitrés de agosto de dos mil diecisiete.

**2. Autoridades emisora y promulgadora.** La norma general impugnada fue emitida por el Congreso y se promulgó por el gobernador, ambos del Estado de Tabasco.

**3. Artículos señalados como violados.** El promovente estimó como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los numerales I, inciso d), II, III y VII, de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada.

**4. Conceptos de invalidez.** El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumentó lo siguiente:

- Los artículos 234, 234 Bis, 234 Ter y 234 Quater del Código Penal para el Estado de Tabasco, establecen una tipificación deficiente del delito de desaparición forzada en el marco convencional de la materia, toda vez que excluye supuestos previstos en la definición convencional, aunado a que las sanciones que prevé no resultan adecuadas ni proporcionales a la extrema gravedad de ese ilícito internacional.

- El artículo 234 del Código Penal para el Estado de Tabasco, al establecer que: "Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.", no cumple con los requisitos mínimos establecidos internacionalmente, porque constituye una definición incompleta que no asegura la sanción de todos los autores, cómplices y encubridores del delito

<sup>2</sup> Personalidad que se tuvo por acreditada con el oficio DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce.



de desaparición forzada, sean agentes del Estado o particulares con su autorización, apoyo o aquiescencia.

- No se cumplió con lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, ya que los preceptos legales impugnados son incompatibles con el marco constitucional y convencional de los derechos humanos, lo que implica una violación a diversos derechos fundamentales, tales como la seguridad jurídica, legalidad y acceso a la justicia.

- Conforme a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, se advertía lo siguiente:

1. En relación con los elementos objetivos del tipo, en las convenciones se considera desaparición forzada la privación ilegal de la libertad de una o más personas, incluyendo el arresto, la detención y el secuestro; por su parte, la norma interna sólo se limita a la detención legal, ilegal y arbitraria.

2. Respecto de los elementos subjetivos, en los instrumentos internacionales se señalan como sujetos activos a los agentes del Estado, a personas o grupos que actúen con autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado; sin embargo, la norma impugnada señala sólo a los servidores públicos.

3. En los elementos normativos el tipo se complementa con cualquiera de los siguientes casos: que el sujeto activo impida la obtención de información o que se niegue a reconocer el paradero de la persona; en tanto que el ordenamiento local únicamente prevé el supuesto de mantener dolosamente su ocultamiento.

4. En lo relacionado con el dolo, los instrumentos internacionales no lo prevén, mientras el código local señala que de manera dolosa se propicie o mantenga el ocultamiento de una o varias personas, para que se actualice el delito.

- El legislador insertó un delito autónomo dentro del universo de delitos contra el erario y el servicio público por hechos de corrupción; sin embargo, el delito de desaparición forzada debe contar con una redacción específica y tipificación independiente, que garantice su efectiva aplicabilidad, contando con todos los elementos normativos, lo que implica que no sea considerado como uno de los cometidos en contra del erario o en contra del servicio público, o bien, que



su comisión sólo debe ser susceptible de ser realizado por servidores públicos, sino que resulta necesario que se erija como un delito autónomo de carácter pluriofensivo susceptible de ser llevado a cabo por cualquier persona, con autorización, apoyo o aquiescencia del Estado.

- Al contrario de lo dispuesto por los instrumentos internacionales, en el código local se estableció que la prescripción extingue la potestad punitiva con el simple transcurso del tiempo, es personal y se declara de oficio o a petición de parte, sin tomar en cuenta los parámetros de prescripción específicos establecidos en los instrumentos internacionales.

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que el Estado tiene la obligación de sancionar las violaciones a los derechos humanos, sobre todo en los casos en que las violaciones son pluriofensivas como el delito en comento, por lo que las leyes al describir el tipo penal deben asegurar la sanción de todos los involucrados sin limitarse a sancionar únicamente a los servidores públicos, por lo que la insuficiencia del tipo se traduce en una violación a los derechos de seguridad jurídica y acceso a la justicia, así como al principio de legalidad.

- Invocó el Caso Radilla Pacheco Vs México en el que la Corte Interamericana de los Derechos Humanos analizó lo dispuesto en el artículo 215-A del Código Penal Federal, vigente desde el uno de junio de dos mil uno, para evidenciar que la redacción de la norma que en esta instancia se impugna es idéntica a aquélla, por lo que resulta incompatible con el marco convencional de protección de los derechos humanos, toda vez que no se atiende a la definición convencional de la misma y las sanciones establecidas a dicho delito, no corresponden a la extrema gravedad del mismo.

- Las atenuantes previstas en el artículo 234 Bis de la norma impugnada, las cuales generan una disminución de las penas, originan que se impongan sanciones que no corresponden a la extrema gravedad del delito, es decir, no son proporcionales a los daños causados, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Federal.

- Por otra parte, el referido precepto no prevé agravantes, ya que aun cuando el delito se ejecute en contra de alguna persona en estado de vulnerabilidad, la pena será la misma.



- Los artículos 234 Bis y 234 Ter cuentan con una definición deficiente del delito de desaparición forzada que realiza el artículo 234; por tanto, al no contar con una tipificación que cumpla con los estándares internacionales para sancionar la desaparición forzada, son igualmente inconventionales.

- La sanción que contempla el artículo 234 Quater en la destitución del cargo de la autoridad que se niegue u oponga a permitir el acceso al lugar en el que existan motivos para suponer que se encuentra la persona desaparecida, tampoco corresponde al nivel de sanción que debe establecerse, además de que excluye a los particulares que aun cuando no son autoridad, se niegan a permitir el acceso.

**5. Registro y turno.** Mediante proveído de veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete,<sup>3</sup> el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad con el número **126/2017**; por razón de turno fungió como instructora la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

**6. Admisión.** Por auto de veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete,<sup>4</sup> la Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco, para que rindieran sus respectivos informes.

**7. Informe de la autoridad emisora.** El Poder Legislativo del Estado de Tabasco al rendir su informe sostuvo lo siguiente:

- De la lectura e interpretación de los artículos 1o. y 14 constitucionales, no se advierte la exigencia respecto a la tipificación del ilícito de desaparición forzada de personas, aun cuando en el artículo 1o. constitucional se encuentra previsto el principio de interpretación conforme, el cual no es fuente de facultades para que el órgano legislativo rebase los límites establecidos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues esa atribución esta concedida para las autoridades que ejercen funciones formal y materialmente jurisdiccionales.

<sup>3</sup> Foja 71 ídem.

<sup>4</sup> Fojas 72 y 73 ídem.



- La norma impugnada se encuentra dentro de los límites permitidos por el orden constitucional mexicano, por lo que cualquier límite o extensión a los derechos reconocidos en la Constitución, debe encontrar su fundamento en la Constitución misma y no en un ordenamiento convencional.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar el artículo 1o. de la Constitución reafirmó que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, tomando en cuenta que las limitaciones y restricciones a su ejercicio sólo pueden establecerse en la Ley Fundamental.

- El delito de desaparición forzada se encuentra previsto en el artículo 29 constitucional, por lo que bajo ninguna circunstancia podrá restringirse ni suspenderse en el País.

- Al encontrarse vigente el artículo 215 A del Código Penal Federal y los preceptos constitucionales que constituyen el marco normativo federal que sustentan la tipificación del delito, resulta evidente que la diversa tipificación que contiene el Código Penal para el Estado de Tabasco, no transgrede en modo alguno el orden constitucional como lo propone la accionante.

- No se transgrede el derecho a la tutela judicial efectiva, pues en el marco del artículo 1o. constitucional, el órgano jurisdiccional está en posibilidad de hacer una interpretación conforme, otorgando una protección más amplia, de esa manera se tiene la certeza del marco normativo aplicable en los casos de desaparición forzada de personas.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el contenido de las reformas constitucionales del seis y diez de junio de dos mil once, de la que se desprende que las normas que involucran derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo de la parte final del primer párrafo del artículo 1o., que 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 implica que las normas secundarias deben ser acordes con ella, tanto en el sentido formal como en el material.



**8. Informe de la autoridad promulgadora.** El Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco realizó las siguientes manifestaciones:

- La tipificación del delito de desaparición forzada que establece el Código Penal para el Estado de Tabasco, es similar al Código Penal Federal, aspecto que no determina su inconstitucionalidad o inconveniencia.

- La norma reclamada no puede considerarse contraria a lo dispuesto por la Constitución Federal, o bien al derecho supranacional, porque la Suprema Corte no se ha pronunciado en ese sentido, por el contrario ha emitido criterios jurisprudenciales relacionados a su naturaleza y construcción, en los que ha sostenido que el delito que contempla el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, de conformidad con el derecho positivo mexicano, es de naturaleza permanente o continua, ya que si el ilícito se consuma cuando el sujeto activo priva de la libertad a una o más personas, con la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información sobre su paradero, dicha consumación sigue dándose y actualizándose hasta que aparecen los sujetos pasivos o se establece cuál fue su destino.

- Al contrario de lo que sostiene la demandante, la Suprema Corte no ha emitido un criterio orientador en el que se estime que el delito de desaparición forzada es contrario a los derechos humanos.

- En ese sentido, se actuó en el marco de la configuración legislativa de las entidades federativas, ya que existía el mandato del legislador general, de armonizar la normativa local en relación con las leyes en materia de anticorrupción.

- Si bien el artículo 234 del Código Penal para el Estado de Tabasco, no establece una tipificación idéntica a la prevista por los instrumentos internacionales citados por la promovente, el dispositivo legal sí cumple con los elementos concurrentes y constitutivos del delito de desaparición forzada que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado.

- Contrario a lo que sostiene la promovente, el artículo en pugna cuenta con una redacción específica, que precisa de manera eficiente su aplicación,



ya que de una interpretación armónica y sistemática de los artículos 232 y 233 del Código Penal para el Estado de Tabasco, se advierte que el delito de desaparición forzada se encuentra englobado dentro del título segundo denominado "Delitos contra el erario y el servicio público, por hechos de corrupción", en el que se disponen penas para los delitos atribuibles a los servidores públicos, las que serán aplicables a quienes realicen conductas similares, pese al hecho de no tener la calidad de servidor público, por lo que no asiste razón al promovente, al sostener que resulta deficiente regulación legislativa, ya que sí contiene los elementos mínimos para su funcionalidad y operatividad, además de cumplir con el requisito de taxatividad, al definirse concretamente el supuesto jurídico a castigar y los destinatarios de la norma.

- No debe perderse de vista que el diez de junio de dos mil quince, se reformó la Constitución Federal, en donde se adicionó al artículo 73, fracción XXI, la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Desaparición Forzada de Personas, en donde se expresó que el Congreso de la Unión tendría un plazo de ciento ochenta días para expedir la legislación general respectiva, ordenamiento que hasta la fecha no ha sido expedido, por lo que hasta tanto no se expida dicha legislación general continuará vigente la ley estatal que estuviera relacionada con ese delito.

- Si bien en la Convención Internacional de Desaparición Forzada se obligó a los Estados parte a legislar de manera apropiada el delito de desaparición forzada atendiendo a la gravedad que representa en la persona la comisión de tal ilícito en dicho tratado no se precisó qué tipo de pena o sanción debía imponerse a la conducta antijurídica, pues dicha decisión corresponderá, en todo caso, a la libre determinación que consideren los Estados suscribientes, lo cual no puede entenderse como un acto arbitrario o inconveniente, además de que ante la falta de un ordenamiento general que regule dicho delito, el legislador local en el ámbito de su competencia estimó la penalidad aplicable, es decir, el Constituyente impuso la pena en términos del principio de libertad de configuración legislativa, sin que determine una afectación al derecho supranacional.

- Respecto a la proporcionalidad de la pena, se menciona que la gravedad de la pena debe ser proporcional al hecho antijurídico y al grado de afectación al bien jurídico protegido, de manera que las penas más graves deben dirigirse



se a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes, siempre atendiendo el principio de autonomía legislativa.

**9. Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de trece de diciembre de dos mil diecisiete,<sup>5</sup> quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

### CONSIDERANDO:

**10. 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 y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible invasión de competencias por parte del Congreso del Estado de Tabasco al legislar sobre delitos de legislación exclusiva del Congreso de la Unión.

**11. SEGUNDO.—Legitimación.** La demanda fue suscrita por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, relativo a su nombramiento, misma que obra agregada a foja cuarenta y nueve del expediente en que se actúa.

**12.** Así, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica:

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

" ...

<sup>5</sup> Foja 376 del cuaderno en que se actúa.



"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."

**13.** En este sentido la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estatuye en su numeral 15, fracciones I y XI,<sup>6</sup> la representación legal y la facultad para promover las respectivas acciones de inconstitucionalidad a cargo de su presidente, por lo que se acredita la legitimación del referido promovente.

**14. TERCERO.—Oportunidad.** Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad, pues se hizo en el plazo legal establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, dentro de los treinta

<sup>6</sup> **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

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

"..."



días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

15. Efectivamente, el Decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el miércoles veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del jueves veinticuatro de agosto al miércoles veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 60 de la citada ley reglamentaria.

16. Cabe precisar que por causa de fuerza mayor con motivo de los hechos acontecidos el diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, este Alto Tribunal mediante la circular número 2/2017, declaró inhábiles desde las catorce horas del diecinueve hasta el veintidós de septiembre de esa anualidad, por lo que no correrían términos.

17. En el caso, la demanda se presentó el lunes veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que fue oportuna su presentación.

18. CUARTO.—**Causas de improcedencia y sobreseimiento.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada no hacen valer causas de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualice alguna.

19. No obstante lo anterior, se advierte que durante el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad, concretamente el doce de junio de dos mil diecinueve, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el Decreto 102 de cinco de junio pasado, a través del cual se reformó el Código Penal de esa entidad, para el efecto de derogar el capítulo II denominado "Desaparición forzada de personas", del título segundo "Delitos contra el erario y el servicio público, por hechos de corrupción", del libro segundo, los artículos 234, 234 Bis, 234 Ter y 234 Quater, materia de impugnación en la presente acción de inconstitucionalidad.

20. El referido Decreto es del tenor siguiente –parte que interesa–:



"Decreto 102

"Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco.

"Adán Augusto López Hernández, gobernador del Estado Libre y Soberano de Tabasco, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 51, fracción I, de la Constitución Política Local; a sus habitantes sabed:

"Que el H. Congreso del Estado, se ha servido dirigirme lo siguiente:

"...

"Artículo segundo. Se adiciona el párrafo tercero al artículo 18 y se deroga el capítulo II denominado 'Desaparición forzada de personas', del título segundo 'Delitos contra el erario y el servicio públicos, por hechos de corrupción', de la sección tercera 'Delitos contra la sociedad', del libro segundo, conformado por los artículos 234, 234 Bis, 234 Ter, 234 Quater; todos del Código Penal para el Estado de Tabasco, para quedar como sigue:

"...

"Capítulo II. Desaparición forzada de personas

"Artículo 234. Se deroga.

"Artículo 234 Bis. Se deroga.

"Artículo 234 Ter. Se deroga.

"Artículo 234 Quater. Se deroga.

"...

"Transitorios



"Primero. El presente decreto entrará en vigor a los treinta días naturales, posteriores a su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

"...

"Dado en el salón de sesiones del Poder Legislativo del Estado, en la Ciudad de Villahermosa, capital del Estado de Tabasco, a los cinco días del mes de junio del año dos mil diecinueve. Dip. Tomás Brito Lara, presidente; Dip. Cristina Guzmán Fuentes, secretaria. Rúbricas.

"Por lo tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

"Expedido en el palacio de gobierno, recinto oficial del Poder Ejecutivo, en la Ciudad de Villahermosa, capital del Estado de Tabasco; a los siete días del mes de junio del año dos mil diecinueve."

**21.** Sin embargo, no puede considerarse que en el caso hayan cesado los efectos de los artículos 234, 234 Bis, 234 Ter y 234 Quater del Código Penal para el Estado de Tabasco, publicados mediante Decreto 112 en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, en virtud de que corresponden a la materia penal.

**22.** Efectivamente, ha sido criterio de este Tribunal Pleno que cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, debe analizarse en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia.

**23.** Ello, porque el artículo 45, párrafo segundo, de la ley reglamentaria,<sup>7</sup> dispone que las sentencias que dicte este Alto Tribunal en materia penal, que declaren la invalidez de la norma reclamada, podrán tener efectos retroactivos.

<sup>7</sup> "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."



24. Por tanto, no se actualiza la causa de improcedencia de cesación de efectos prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 65, ambos de la ley reglamentaria,<sup>8</sup> pues aunque las normas impugnadas hayan sido derogadas, al ser de **naturaleza penal**, no procede sobreseer, ya que los efectos de la sentencia se pueden aplicar a aquellas personas que hayan sido juzgadas durante su vigencia.

25. Ilustra lo relatado la tesis P. IV/2014 (10a.),<sup>9</sup> que a la letra dice:

"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. Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia

<sup>8</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

"...

"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.

"Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."

<sup>9</sup> Tesis P. IV/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 227.



desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia."

**26. QUINTO.—Estudio.** Con fundamento en lo dispuesto por 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, este Alto Tribunal, en uso de su facultad para suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez, advierte en primer término, por ser una cuestión de estudio preferente, que el Congreso del Estado de Tabasco no tenía competencia legal para legislar respecto del delito de desaparición forzada, previsto y sancionado por los artículos 234, 234 Bis, 234 Ter y 234 Quater del Código Penal para el Estado de Tabasco, toda vez que se trata de una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

**27.** Sustenta lo anterior, la jurisprudencia P./J. 96/2006,<sup>10</sup> emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS."

**28.** Al respecto, es conveniente tener presente el texto del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, del tenor siguiente:

<sup>10</sup> Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1157.



"**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."

**29.** En relación con la facultad concurrente del Congreso de la Unión para legislar respecto de los tipos penales y sus sanciones, particularmente en el delito de desaparición forzada, contenida en el artículo 73 de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado al resolver la acción de inconstitucionalidad 109/2015, en la que se analizaron, entre otros preceptos, los artículos 15 Bis, inciso B), numeral 2 y 15 Ter, numeral 5, del Código Penal del Estado de Chiapas, los que calificaban como grave el delito de desaparición forzada y establecían que amerita prisión preventiva. Al respecto, se precisó que invadían la atribución del Congreso de la Unión para legislar en la materia, transgrediendo los artículos 16, párrafo primero, 73, fracción XXI, inciso a), y 133 de la Constitución General.

**30.** Se indicó que el artículo 73, fracción XXI, constitucional prevé *–entre otros–* el régimen de concurrencia para el delito de desaparición forzada de personas, el cual fue adicionado mediante reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince.

**31.** Razón por la cual legislar en materia de tipificación y sanción penal, corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, mientras que las otras facultades en la materia deberán distribuirse mediante la legislación general que éste expida.

**32.** Este Tribunal Pleno destacó el procedimiento de reforma constitucional, particularmente los dictámenes de la Cámara de Senadores y la Cámara de



Diputados, que modificó tal disposición y advirtió que el Poder Revisor identificó la falta de uniformidad en la legislación en materia de desaparición forzada como uno de los principales problemas para el combate de ese delito y, en razón de ello, estimó necesario facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que homologuen –como mínimo– las normas en relación a los tipos y sanciones en la materia, sin perjuicio de otras previsiones que resulten pertinentes.

**33.** También se señaló el régimen transitorio de la reforma constitucional<sup>11</sup> y se señaló que de conformidad con esas normas de tránsito, la competencia exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, entró en vigor al día siguiente de la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el once de julio de dos mil quince, de modo que a partir de esa fecha los Estados carecían de competencia para legislar respecto de los tipos y sanciones del delito de desaparición forzada de personas, mientras que sus otras atribuciones en la materia deben ser determinadas por la legislación general correspondiente.

**34.** Lo anterior, permitió a este Tribunal Pleno determinar que las entidades federativas no tienen competencia para legislar en torno al tipo penal y sanciones correspondientes al delito de desaparición forzada de personas, y que para legislar en otras cuestiones, respecto de dicho delito, habrá que estar a lo que dispongan las leyes generales correspondientes.

---

<sup>11</sup> **"PRIMERO.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**"SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

"La legislación a que se refiere el presente transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

**"TERCERO.** La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que expida el Congreso de la Unión referidas en el transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas."



**35.** Se indicó que el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, se publicó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Dicho ordenamiento entró en vigor el dieciséis de enero de dos mil dieciocho, en términos de su régimen transitorio.<sup>12</sup> Así, para legislar respecto de aspectos distintos al tipo y sanciones correspondientes al delito de desaparición forzada, las entidades federativas deberán atenerse a la distribución de competencias establecida en dichos ordenamientos.

**36.** Por las razones anteriores, este Tribunal Pleno estima que el Congreso del Estado de Tabasco no tenía competencia para legislar en torno al delito de desaparición forzada de personas.

**37.** En el caso particular, los artículos 234, 234 Bis, 234 Ter y 234 Quater del Código Penal para el Estado de Tabasco, están previstos en el capítulo II del Código Penal para el Estado de Tabasco, que lleva por título "Desaparición forzada de personas" en el que se encuentra descrito el delito y las penas que a éste recaen. Dichos preceptos son del tenor siguiente:

(Reformada su denominación, P.O. 23 de agosto de 2017)

"Capítulo II

"Desaparición forzada de personas

<sup>12</sup> En efecto, el artículo primero transitorio de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas señala lo siguiente:

"...

**"TRANSITORIOS**

**"PRIMERO.** El presente decreto entrará en vigor a los sesenta días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"A partir de la entrada en vigor del presente decreto y hasta la emisión de los instrumentos a que se refiere el artículo décimo cuarto transitorio, la Procuraduría y las Procuradurías Locales y demás autoridades deberán cumplir con las obligaciones de búsqueda conforme a los ordenamientos que se hayan expedido con anterioridad, siempre que no se opongan a esta ley.

"La Procuraduría y las Procuradurías Locales, además de los protocolos previstos en esta ley, continuarán aplicando los protocolos existentes de búsqueda de personas en situación de vulnerabilidad. ..."



(Reformado, P.O. 23 de agosto de 2017)

"Artículo 234. Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención."

(Adicionado, P.O. 23 de agosto de 2017)

"Artículo 234 Bis. A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión."

"Si la víctima fuere liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su detención la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan, por sí mismos, delitos."

"Si la liberación de la víctima ocurriera dentro de los diez días siguientes a su detención, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan, por sí mismos, delitos."

"Estas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos; y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición de la víctima con vida."

(Adicionado, P.O. 23 de agosto de 2017)

"Artículo 234 Ter. Al servidor público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además, se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos."

(Adicionado, P.O. 23 de agosto de 2017)

"Artículo 234 Quater. La oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comi-



sión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta."

**38.** La anterior transcripción pone de manifiesto que el Congreso Local invadió la competencia del Congreso de la Unión al reformar el artículo 234 y adicionar los diversos 234 Bis, 234 Ter y 234 Quater del Código Penal para el Estado de Tabasco, publicados mediante Decreto 112 en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, porque establecen el tipo penal de desaparición forzada y sus sanciones penales, lo que estaba vedado constitucionalmente.

**39.** Por todo lo anterior, procede declarar la invalidez de los artículos 234, 234 Bis, 234 Ter, 234 Quater del Código Penal para el Estado de Tabasco.

**40. SEXTO.—Extensión de la declaratoria de invalidez.** Es criterio mayoritario de este Tribunal Pleno que, por extensión, debe declararse la invalidez de todos aquellos preceptos del decreto impugnado que actualicen el mismo vicio de inconstitucionalidad que los artículos impugnados, es decir, que se encuentren relacionados con el delito de desaparición forzada de personas, pues como se ha evidenciado, legislar respecto a dicha conducta delictiva se encuentra vetado para los Congresos Locales, ya que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

**41.** Así, este Tribunal Pleno advierte que la invalidez por vicios competenciales —*específicamente por invasión de esferas competenciales exclusivas del Congreso de la Unión en materia de delitos para su legislación*— debe extenderse al artículo 233 Ter del Código Penal para el Estado de Tabasco, publicado mediante Decreto 112 en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, en la parte que establece "234".

**42.** Dicho artículo dispone lo siguiente:

(Adicionado, P.O. 23 de agosto de 2017)

"Artículo 233 Ter. Cuando los delitos a que se refieren los artículos **234**, 236, 239 y 242 del presente código, sean cometidos por servidores públicos miem-



bros de alguna corporación policial, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad."

**43.** Como puede advertirse del artículo transcrito, se advierte una calificativa que agrava la sanción penal, ya que el legislador dispuso que el servidor público que pertenezca a alguna corporación policiaca y cometa el delito previsto en el artículo 234 relativo al ilícito de desaparición forzada de personas, lo que es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión y no de las Legislaturas Locales.

**44. SÉPTIMO.—Efectos.** 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, las declaratorias de invalidez decretadas en el presente fallo tendrá los siguientes efectos:

1) Surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco.

2) Tendrán efectos retroactivos al veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor el Decreto 112 por el que se reformó el Código Penal para el Estado de Tabasco.

3) Los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas invalidadas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

4) Para el eficaz cumplimiento de este fallo, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, al Tribunal Colegiado en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Décimo Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Tabasco, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Tabasco y a la Fiscalía General del Estado de Tabasco.



Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 234, 234 Bis, 234 Ter y 234 Quater del Código Penal para el Estado de Tabasco, reformados y adicionados, respectivamente, mediante Decreto 112, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil diecisiete y, por extensión, del artículo 233 Ter, en su porción normativa "234", del código impugnado, adicionado mediante dicho Decreto 112, para los efectos retroactivos precisados en el considerando séptimo de esta ejecutoria, en la inteligencia de que la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial Órgano de Difusión Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 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 nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a la oportunidad y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

#### **En relación con el punto resolutive segundo:**

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



Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 234, 234 Bis, 234 Ter y 234 Quater del Código Penal para el Estado de Tabasco, reformados y adicionados mediante Decreto 112, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la extensión de la declaratoria de invalidez, consistente en declarar la invalidez, por extensión, del artículo 233 Ter, en su porción normativa "234" del Código Penal para el Estado de Tabasco, adicionado mediante Decreto 112, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, 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 resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco, 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan efectos retroactivos al veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, y 3) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, sin que ello vulnere el *principio non bis in idem*.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

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



### En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, al Tribunal Colegiado en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Décimo Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Tabasco, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Tabasco y a la Fiscalía General del Estado de Tabasco.

El señor Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de catorce de octubre de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil diecisiete.

El señor 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.

Firman el señor Ministro presidente y la señora Ministra ponente con el secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**Nota:** La tesis aislada P. IV/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, con número de registro digita: 2005882.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de marzo de 2021 y 20 de marzo de 2020.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 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 20 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



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

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.**

**III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.**

**IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ALCANCE ESPECÍFICO.**

**V. IGUALDAD JURÍDICA. EN SU MODALIDAD SUSTANTIVA IMPONE A LAS AUTORIDADES DEL ESTADO ADOPTAR ACCIONES POSITIVAS PARA ALCANZAR LA IGUALDAD DE HECHO.**

**VI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES.**

**VII. IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.**

**VIII. DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. SU JUSTIFICACIÓN A PARTIR DE UN ANÁLISIS DE RAZONABILIDAD O TEST ORDINARIO DE IGUALDAD.**

**IX. PENSIÓN POR VIUDEZ EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA INTRODUCCIÓN POR PARTE DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE UN CONDICIONAMIENTO O LIMITANTE AL VARÓN, EN SU CARÁCTER DE VIUDO, PARA ACCEDER A AQUÉLLA, DISTINTO A LAS QUE RIGEN A LA VIUDA, IMPLICA UN TRATAMIENTO DIFERENCIADO QUE VULNERA LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 45,**



**FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE PENSIONES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**X. PENSIÓN POR VIUDEZ EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. SI BIEN LAS NORMAS IMPUGNADAS SE REFIEREN EXPRESAMENTE A LA MUJER CONCUBINA, DEBEN LEERSE COMO APLICABLES AL HOMBRE CONCUBINO (INTERPRETACIÓN CONFORME EN SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS ARTÍCULOS 45, FRACCIÓN II, Y 47, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE PENSIONES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**XI. PRESTACIÓN DE SERVICIOS MÉDICOS EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA INTRODUCCIÓN POR PARTE DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE UN CONDICIONAMIENTO O LIMITANTE AL VARÓN, EN SU CARÁCTER DE VIUDO, PARA ACCEDER A AQUÉLLOS, DISTINTO A LOS QUE RIGEN A LA VIUDA, IMPLICA UN TRATAMIENTO DIFERENCIADO QUE VULNERA LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 69, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "SIEMPRE Y CUANDO ÉSTE SE ENCUENTRE INCAPACITADO FÍSICA O MENTALMENTE, Y NO PUEDA TRABAJAR PARA OBTENER SU SUBSISTENCIA U OTRO SERVICIO MÉDICO Y VIVA EN EL HOGAR DE ÉSTA", DE LA LEY DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE PENSIONES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**XII. PENSIÓN POR VIUDEZ Y SERVICIOS DE SALUD EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL TRATO DIFERENCIADO A LOS BENEFICIARIOS DE LAS ASEGURADAS O PENSIONADAS, SIN RAZONES VÁLIDAS QUE LO JUSTIFIQUEN, PARA TENER DERECHO A LA PENSIÓN DE VIUDEZ O A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MÉDICOS, CUANDO LAS QUE EXISTEN SE BASAN SIMPLEMENTE EN EL SEXO DE LA PERSONA O LA EXIGENCIA DE INCAPACIDAD TOTAL, RESULTA VIOLATORIO DEL DERECHO DE PROTECCIÓN A LA FAMILIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 45 Y 69, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE PENSIONES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**XIII. PENSIÓN POR VIUDEZ Y SERVICIOS DE SALUD EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA INTRODUCCIÓN POR PARTE DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE UN CONDICIONAMIENTO O LIMITANTE AL VARÓN, EN SU CARÁCTER**



**DE VIUDO, PARA ACCEDER A AQUÉLLOS, DISTINTO A LAS QUE RIGEN A LA VIUDA, IMPLICA UN TRATAMIENTO DIFERENCIADO QUE VULNERA LOS DERECHOS A LA IGUALDAD, A LA NO DISCRIMINACIÓN Y A LA PROTECCIÓN DE LA FAMILIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 45, 47 Y 69, FRACCIÓN I, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS EN LAS QUE SE ESTABLECE: "QUE ESTUVIESE TOTALMENTE INCAPACITADO", "VIUDO" Y "SIEMPRE Y CUANDO ÉSTE SE ENCUENTRE INCAPACITADO FÍSICA O MENTALMENTE, Y NO PUEDA TRABAJAR PARA OBTENER SU SUBSISTENCIA U OTRO SERVICIO MÉDICO Y VIVA EN EL HOGAR DE ÉSTA", RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE PENSIONES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 48, EN LA PORCIÓN NORMATIVA EN LA QUE SE ESTABLECE: "O AL VIUDO", DE LA LEY DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE PENSIONES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PUBLICADA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 1137/2015 IP.O EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EL VEINTISÉIS DE DICIEMBRE DE DOS MIL QUINCE).**

**XV. PENSIÓN POR VIUDEZ EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA LOCUCIÓN "...LA MUERTE DE UN PENSIONADO..." NO ES VIOLATORIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES, YA QUE CONTEMPLA EL USO GENÉRICO DEL MASCULINO PARA REFERIRSE TANTO A LA PENSIONADA COMO AL PENSIONADO, SIN DISTINCIÓN ALGUNA, POR LO QUE TODA NORMA RELATIVA DEBE ENTENDERSE SIN DISTINCIÓN DE GÉNERO (ARTÍCULO 43 DE LA LEY DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE PENSIONES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PUBLICADA MEDIANTE EL DECRETO).**

**XVI. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE EN EL CASO DE QUE EL DERECHOHABIENTE NO EFECTÚE LA APORTACIÓN CORRESPONDIENTE EN EL PLAZO PARA ELLO, EL INSTITUTO MUNICIPAL DE PENSIONES PODRÁ SOLICITAR SU DESCUENTO, NO IMPONE ALGUNA CONSECUENCIA PERJUDICIAL EN EL GOCE DE SUS DERECHOS DE SALUD, POR LO QUE**



**NO PUEDE CONSIDERARSE QUE SEA CONTRARIA A ESE DERECHO FUNDAMENTAL (ARTÍCULO 78 DE LA LEY DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE PENSIIONES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**XVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 45, 47 Y 69, FRACCIÓN I, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS EN LAS QUE SE ESTABLECE: "QUE ESTUVIESE TOTALMENTE INCAPACITADO", "VIUDO" Y "SIEMPRE Y CUANDO ÉSTE SE ENCUENTRE INCAPACITADO FÍSICA O MENTALMENTE, Y NO PUEDA TRABAJAR PARA OBTENER SU SUBSISTENCIA U OTRO SERVICIO MÉDICO Y VIVA EN EL HOGAR DE ÉSTA", RESPECTIVAMENTE, Y EN VÍA DE CONSECUENCIA EL ARTÍCULO 48, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "O AL VIUDO" DE LA LEY DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE PENSIONES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PUBLICADA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 1137/2015 IP.O EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL VEINTISÉIS DE DICIEMBRE DE DOS MIL QUINCE.)**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2016. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 19 DE MARZO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: MIGUEL ÁNGEL VILLASEÑOR REYES.

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

VISTOS; y,  
RESULTANDO:

**1. PRIMERO.—Presentación de la demanda, autoridades emisora y promulgadora, y normas impugnadas.** Por escrito presentado **el veinticinco de enero de dos mil dieciséis**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad



en la que demandó la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan.

### **ÓRGANOS RESPONSABLES:**

1. Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.
2. Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.

### **NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMAN:**

Los artículos 45, 47, 69, fracción I, y 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, publicada mediante el Decreto Número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince, del siguiente contenido:

**"Artículo 45.** Son beneficiarios para efectos de esta prestación:

"I. La cónyuge supérstite y los hijos menores de 18 años o incapaces.

"La misma pensión le corresponderá al viudo que estuviese totalmente incapacitado.

"II. A falta de esposa, la concubina, cuando reúna los requisitos que señala la legislación civil."

**"Artículo 47.** El derecho a recibir la pensión por viudez y orfandad se pierde:

"I. Cuando los hijos cumplen dieciocho años o cese la incapacidad.

"II. Cuando la cónyuge supérstite, o concubina en su caso, contraiga matrimonio, viva en concubinato o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia.

"III. Cuando desaparezca la incapacidad del viudo, huérfano o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia."



"**Artículo 69.** Son beneficiarios de los derechohabientes para efectos de la prestación de los servicios médicos:

"I. La cónyuge o, a falta de esta, la concubina que acredite tal carácter en los términos de la legislación civil. Si el trabajador tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho al servicio.

"Del mismo derecho gozará el esposo de la trabajadora o, a falta de este, el concubinario, siempre y cuando este se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de esta.

"En el caso de los concubinarios es necesario que se haya hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con el que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si la trabajadora tiene varios concubinarios ninguno de ellos tendrá derecho al servicio."

"**Artículo 78.** Si por cualquier causa se hubiese omitido hacer el descuento al derechohabiente, este deberá efectuar su aportación dentro de los quince días siguientes al en que haya recibido sus percepciones.

"Si el derechohabiente no efectúa su aportación el instituto podrá solicitar el descuento."

**2. SEGUNDO.—Artículos constitucionales violados.** El accionante señaló que las normas que se consideraban transgredidas eran los artículos 1o., quinto párrafo, 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los diversos 1, 17 y 24 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 3 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y, 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador".

**3. TERCERO.—Conceptos de invalidez.** El promovente aduce los siguientes conceptos de invalidez, en los que argumentan, en síntesis, lo siguiente:



### Primer concepto de invalidez:

- Los artículos 45, 47, 69, fracción I y 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, establecen una discriminación en razón de género, en tanto que limita el derecho de los cónyuges varones del derecho de gozar de pensión de viudez; y consideran como derechohabientes de servicios médicos al cónyuge únicamente en los casos donde se encuentre incapacitado totalmente, por lo que resultan contrarios a los artículos 1o., 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra consagrado tanto en el marco jurídico internacional como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que en las normas secundarias se exige la razonabilidad de un trato diferenciado, es decir, por un lado, proveer un trato igual en supuestos de hecho equivalentes y, por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hechos distintos, con la excepción de que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual.

- Dicho razonamiento ha sido sostenido en la tesis 2a. LXXXII/2008, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en junio de dos mil ocho, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, en el Tomo XXVII, pagina 448, de rubro: "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE."

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció criterios a seguirse para determinar si un dispositivo legal es o no contrario al principio de igualdad, a saber:

- a) Que sean comparados dos o más regímenes jurídicos.

- b) Determinar un término de comparación para establecer si existe una situación de igualdad entre las personas sometidas a un régimen distinto.

- c) Si la diferenciación en el trato tiene una finalidad constitucionalmente válida, con excepción de las prohibiciones específicas previstas en la Constitución Federal.



d) Que la diferenciación sea óptima para la consecución del fin pretendido.

e) Determinar si la medida legislativa resulta proporcional con el fin que se pretende.

- Criterios que ha sostenido la Segunda Sala, en su jurisprudencia en materia constitucional 2a./J. 42/2010, publicada en abril de dos mil diez, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, pagina 427, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA."

- Para que sean constitucionalmente válidas las distinciones en preceptos legales, debe existir una justificación objetiva y razonable, que pretenda un fin constitucional y que además sea adecuado para el logro de dicho fin y que exista proporcionalidad con la finalidad establecida.

- El principio de igualdad lleva implícita la prohibición de discriminación, que se encuentra plasmado en el artículo 1o. del texto de la Constitución Federal, que prevé de manera enunciativa como postulados específicos de prohibición de discriminación 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 y el estado civil; sin embargo, el listado no es limitativo, pues ese mismo artículo prevé la porción normativa "*o cualquier otra*", para extender la prohibición de no discriminación a cualquier otro supuesto no previsto específicamente.

- Uno de los supuestos específicos de prohibición de discriminación es por razón de **género** y, como tal, cualquier distinción que pudiera hacer el legislador al respecto deberá ser sometido a un examen de constitucionalidad extremadamente riguroso respecto a la proporcionalidad, en tanto que dichos presupuestos son considerados imperativos constitucionales y ante ellos existe un deber de respeto. Por lo tanto, queda tajantemente prohibido todo acto que pudiera suscitar un trato desigual e injustificado entre hombres y mujeres, pues la Cons-



titución Federal obliga a que se busquen los medios para garantizar el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones.

- Los artículos **45** y **47** impugnados excluyen del goce de la pensión por viudez a los varones que no se encuentren incapacitados totalmente; misma lógica impera en el diverso **69**, fracción I, respecto de los servicios médicos, pues no serán considerados derechohabientes de tales servicios quienes no se encuentren discapacitados totalmente; siendo que, tal condición no les es solicitada a las personas de género femenino para el otorgamiento de la pensión de viudez, ni para ser consideradas derechohabientes de servicios médicos.

- Los artículos 45 y 47 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones establecen una discriminación genérica, en el sentido de que los hombres sólo podrán gozar de la pensión de viudez cuando se encuentren totalmente incapacitados, y sólo durante el tiempo que dure la incapacidad o que se encuentre en imposibilitado para proveer a su subsistencia.

- Del texto del artículo 41, fracción I, de la ley impugnada, del cual se desprende que serán beneficiarios de pensión por viudez u orfandad los siguientes sujetos: la cónyuge (mujer), los menores de 18 años o incapaces o el viudo (hombre) que se encuentre incapacitado. En correspondencia con el numeral 47 se obtiene que dicha pensión se pierde en los casos donde los hijos cumplan 18 años o cese la incapacidad, cuando la cónyuge o concubina contraiga matrimonio nuevamente o viva en concubinato; en el caso del viudo, cuando desaparezca la incapacidad, o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia.

- Es decir que para los casos de pensión por viudez, le será otorgada a la cónyuge mujer supérstite sin imponer requisito alguno, y sólo podrá perder dicha pensión cuando haya contraído nuevas nupcias, viva en concubinato o esté en posibilidades de proveer a su subsistencia. Mientras que, en el caso de los cónyuges supérstites varones, la pensión únicamente les será otorgada en los casos donde se encuentren incapacitados totalmente, y solamente por el tiempo que dure la incapacidad, o que a pesar de la misma se encuentre en posibilidades de proveer a su subsistencia.



- Para efectos comparativos, agrega la siguiente tabla:

<b>Artículo 45. Son beneficiarios de la pensión de viudez:</b>	
<b>MUJERES</b>	<b>HOMBRES</b>
Requisitos. Ninguno	Requisitos: que se encuentren totalmente incapacitados.

<b>Artículo 47. La pensión por viudez se pierde:</b>	
<b>MUJERES</b>	<b>HOMBRES</b>
Que contraiga matrimonio Que viva en concubinato Que esté en posibilidad de proveer a su subsistencia.	Que desaparezca su incapacidad. Que esté en posibilidad de proveer a su subsistencia.

- Queda evidenciado que la pensión, es por regla general otorgada a las mujeres viudas, mientras que en el caso de los hombres deberán además encontrarse incapacitados totalmente, ante lo cual no existe razón válida que justifique dicha determinación, pues pone en desventaja al hombre frente a la mujer al tiempo que reafirma esquemas de discriminación en razón de género.

- El derecho a la igualdad y a la no discriminación puede verse desde dos ópticas. La primera, se trata de una obligación negativa, en relación con la prohibición de diferencias de trato arbitrario, como sucede en el artículo 45, ya que no obedece a ninguna razón el hecho de que a los cónyuges supérstites de género masculino les sea requerida una incapacidad total para acceder a la pensión por viudez, mientras que ese requisito no le es solicitado a las mujeres. La segunda, es una obligación positiva que refiere al deber del Estado de crear condiciones de igualdad real, es decir, no beneficiar a un grupo en perjuicio de otro, sino que se den las condiciones propicias para que sean otorgados los mismos derechos a quienes se encuentren en las mismas situaciones; en el caso, sería que se solicitara para los cónyuges supérstites de ambos sexos el mismo requisito para acceder a la pensión de viudez, es decir, únicamente acreditar el deceso del cónyuge.



- El artículo 69, fracción I, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, establece una discriminación en razón de género, al disponer que los hombres sólo podrán ser derechohabientes de servicios cuando se encuentren incapacitados física o mentalmente, y que además se encuentren imposibilitados para trabajar y que moren en el mismo domicilio que la derechohabiente, con lo cual transgrede el derecho a la prestación de servicios médicos, al prever que el esposo de la trabajadora o el concubinario sólo tendrán acceso a este derecho, si se encuentran incapacitados física o mentalmente, además de que no puedan trabajar para obtener sus subsistencia y que compartan el domicilio con la esposa derechohabiente, lo cual vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de género, y los principios de previsión social, al tiempo que obstaculiza el derecho a la protección de la salud, en virtud de que se otorga un trato inequitativo entre los beneficiarios de estos derechos, únicamente en función del género de los mismos.

- Que por tanto, se viola el derecho de no discriminación motivada por género, que atenta contra la dignidad humana, y tiene por objeto anular o menoscabar los derechos de las personas, sin que para tal distinción exista justificación o razón que lo ampare, además de que no prevé supuestos de proporcionalidad bajo los cuales pudiese considerarse como constitucionalmente válido dicho trato diferenciado.

- La consecuencia directa del artículo señalado es que los cónyuges varones no tengan reconocida su calidad de derechohabiente de servicios médicos y, que por ende, no les sean proporcionados los servicios relativos, que hagan efectivo el derecho a la protección a la salud, pues obstaculiza indirectamente el deber de proveer lo necesario para garantizar la protección a la salud de las personas, como lo refiere el artículo 4o., cuarto párrafo, de la Constitución Federal, ya que en la norma impugnada se establece que sólo podrán ser beneficiarios de los derechohabientes, para efectos de la prestación de servicios médicos, únicamente los esposos que se encuentren incapacitados física o mentalmente y que además no puedan trabajar para subsistir, sumado al hecho de que debe morar en el mismo domicilio que su esposa derechohabiente; requerimientos que no son hechos a las esposas de los derechohabientes varones, tal como lo refiere la siguiente tabla comparativa:



**Artículo 69. Son beneficiarios de los derechohabientes para efectos de la prestación de servicios médicos:**

La cónyuge o concubina	El cónyuge o concubino
<p>Acreditar su calidad en términos de la legislación civil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acreditar su calidad en términos de la legislación civil.</li> <li>• Acreditar incapacidad física o mental.</li> <li>• Que no pueda trabajar para su subsistencia.</li> <li>• Que no pueda trabajar para acceder a otro servicio médico.</li> <li>• Que viva en el hogar de la derechohabiente.</li> </ul>

- Por lo cual existe una diferenciación injustificada que únicamente atiende a la calidad de esposos o concubinos, mientras que no es igual para las mujeres a quienes para acceder a los mismos servicios médicos solo es necesario acreditar su calidad en términos de la legislación civil.

- Derivado de tal disposición no se genera un trato igual entre hombres y mujeres en la misma hipótesis y no existe razón que la justifique, pero además se causa un perjuicio a los esposos o concubinos varones, ante la negación de servicios médicos, y así se vulnera su derecho a la seguridad social y a la protección de la salud.

- Con dichos preceptos se vulnera el derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación, los cuales tienen carácter imperativo, siendo que existe la obligación de los Estados de protegerlos, tal como ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso García y otros Vs. Honduras, en la sentencia de veintiuno de septiembre dos mil seis.

- Existe un precedente relevante emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que determinó que el artículo 130, segundo párrafo, de la Ley del Seguro Social, al condicionar el otorgamiento de la pensión por viudez a que el viudo o concubinario acredite la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida, a diferencia de la viuda o concubina de un asegurado, a quien no se le exige ese requisito, sin otra razón



que las diferencias por cuestión de género y las económicas, viola las citadas garantías individuales, al imponer al varón una condición desigual respecto de la mujer.

- De dicho asunto surgió la tesis 2a. VI/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, febrero de 2009, materias constitucional y laboral, página 470, de rubro: "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 130, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, AL CONDICIONAR SU OTORGAMIENTO A QUE EL VIUDO O CONCUBINARIO ACREDITE LA DEPENDENCIA ECONÓMICA RESPECTO DE LA TRABAJADORA ASEGURADA FALLECIDA, VIOLA LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN."

- Los preceptos combatidos son actos legislativos discriminatorios y crean hipótesis de desventaja del varón frente a la mujer para ser acreedores de una pensión por viudez, sin que pueda desprenderse razón que lo justifique, sin que sea capaz de superar un examen de constitucionalidad referente a la distinción de trato que realizan los artículos combatidos entre hombres y mujeres, estando ambos en el mismo supuesto que es el estado de viudez o de derechohabientes de servicios de salud.

### **Segundo concepto de invalidez:**

- El artículo 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones impone a los derechohabientes el pago de aportaciones al regularizar las omisiones realizadas por el Municipio y los organismos descentralizados poniendo en riesgo su garantía a la seguridad social y contradiciendo los artículos, 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo que el pago de cuotas y aportaciones le corresponde en primer término al Municipio de Chihuahua y organismos descentralizados municipales que se incorporen al instituto Municipal de pensiones.

- El artículo 78 de la ley en cita, permite la suspensión de derechos de seguridad social, generalizando las circunstancias al establecer, "*Si por cualquier causa se hubiese omitido hacer el descuento al derechohabiente, éste deberá efectuar su aportación dentro de los quince días siguientes al en que haya reci-*



*bido sus percepciones*", sin reparar en que dicha carga al empleado lo deja en un evidente estado de inseguridad.

- La obligación de enterar las cuotas de las aportaciones de seguridad social, legamente no corresponde al trabajador sino al patrón, que en el caso concreto resulta ser el Estado, Municipios y organismos públicos incorporados. La percepción íntegra del sueldo no es lo que da derecho a los beneficios de seguridad social, sino las *cuotas* que los patrones enteran al instituto, por lo cual, la fórmula que condiciona los beneficios de seguridad social a la percepción del salario íntegro de ningún modo podría considerarse válida.

- De lo contrario, la actualización de la hipótesis prevista en el artículo 78 ocasionaría la violación de derechos humanos, en tanto que impone una carga gravosa para los trabajadores a pesar de que a estos no les corresponde subsanar las causas por las cuales no se le haya hecho el descuento de sus aportaciones.

- El concepto de seguridad social como derecho de los trabajadores y sus familias se encuentra consagrado tanto en convenios internacionales, como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que representa un compromiso del Estado, como ente garante y, de la sociedad, que respalda a los ciudadanos trabajadores ante eventualidades que limiten desarrollo de las capacidades laborales de una persona o de sus familiares.

- Este derecho fundamental de seguridad social participa del principio de progresividad, que ordena una evolución progresiva de los beneficios de la seguridad social, de inmediatez y de subsidiariedad del Estado; lo que se traduce en que los beneficios de la seguridad social deben aumentarse de sus mínimos de manera progresiva y una vez alcanzado un nivel subsecuente, resulte imposible retroceder a uno menor.

- Los beneficios de la seguridad social deben ser inmediatos, en tanto deben llegar de forma oportuna al beneficiario y es por esto que el Estado resulta obligado subsidiario en el cumplimiento de la garantía de seguridad social, quien deberá hacer frente ante el incumplimiento de los patrones, para que de esta manera los trabajadores encuentren sus derechos protegidos y respaldados por



el Estado mismo, dejando a salvo la posibilidad de que éste repercuta contra los obligados en primer término.

- El precepto en análisis es contrario a tales principios, al condicionar al pago de cuotas, que deberán estar cubiertas, para la realización de trámites ante el instituto respectivo; por lo cual, no sólo se transgrede la garantía del trabajador, sino también a los familiares derechohabientes, quienes no tienen esa carga y también les es impuesta la obligación de hacer el pago de las cuotas en los casos donde por cualquier razón no les haya sido hecho el descuento, incluso por causas ajenas a los trabajadores; puesto que, enterar el pago de cuotas y aportaciones al instituto, le corresponde al patrón y no, como prevé el numeral 78 combatido, a los derechohabientes.

- Podrían verse obstaculizados los tramites que quieran realizar los trabajadores o sus familiares derechohabientes por causas no imputables a los mismos, ya que éstos de ningún modo deben responder ante la omisión de su empleador, dejándolos en estado de indefensión, ante la negligencia del patrón moroso o aquel que retenga las cuotas aportadas por los trabajadores, sin que las entere; lo que, a su vez, les revierte la carga de la prueba, pues les correspondería a los trabajadores demostrar el entero de los pagos respectivos y que es el empleador el que no ha realizado la entrega de los mismos, sin poder realizar los trámites que le sean necesarios, mientras se resuelve esa controversia, en menoscabo de sus derechos, como sería la pensión por viudez o por invalidez.

- Por analogía cita la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número P./J. 188/2008, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, Novena Época, octubre dos mil ocho, página catorce, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007)."

- Hace hincapié en la carga impuesta al trabajador, pues dicho *onus probandi* no encuentra legítimamente su fundamento, ya que el responsable de



enterar las cuotas y aportaciones al instituto son los empleadores, por lo que los trabajadores no deberían verse afectados ni deberían imponérseles cargas que excedan de su ámbito.

- Esta puesta en riesgo, no sólo atañe al trabajador sino también su familia, y se traduce en una falta de protección de derechos humanos, relacionada con la concesión de sus prestaciones, como poder acceder al instituto y ser atendido o cuando menos poder realizar las diligencias necesarias para dar lugar a la atención eficaz y oportuna del mismo; lo cual, obstaculiza y demerita el derecho de seguridad social, al impedir indirectamente los trámites ante el instituto, en perjuicio del trabajador y de sus familiares.

- Concluye que el artículo 78 de la ley en pugna transgrede los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al contravenir el derecho de seguridad social y el principio de previsión social, y por esa razón solicita su declaración de invalidez.

**4. CUARTO.—Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad 4/2016, así como turnarla a la Ministra Norma Lucia Piña Hernández, como instructora del procedimiento; la cual, mediante proveído de veintiocho de enero del mismo año, la admitió a trámite, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua, para que rindieran sus respectivos informes, así como al procurador general de la República, para que formulara el pedimento correspondiente.

#### **5. QUINTO.—Informes de las autoridades.**

**I. El Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua en su informe sustancialmente manifestó, lo siguiente:**

- Es cierto que en uso de las facultades conferidas por el artículo 93, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, promulgó y publicó el Decreto Legislativo 1137/2015 IP. O., mediante el cual se expidió la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, en específico los artículos 45, 47, 69, fracción I y 78 de la misma.



- La norma general impugnada por el actor se encuentra fundada y motivada por el Congreso del Estado de Chihuahua, mediante la exposición de motivos que antecedió la iniciativa y debates que se dieron durante su estudio, dictamen, discusión y aprobación; además, solicitó la suplencia de la deficiencia la queja y tener por adheridas las manifestaciones y probanzas presentadas por el Órgano Legislativo del Estado de Chihuahua.

## **II. El Poder Legislativo del Estado de Chihuahua en su informe sustancialmente señaló lo siguiente:**

- La creación del decreto impugnado cumplió con todos los requisitos legales para su creación, ya que se cumplió con lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución Política del Estado y del diverso 97 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

- De la iniciativa se desprende que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 155 señala, que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, a quien se dota de personalidad jurídica y de la facultad de manejar su patrimonio conforme a la ley, disponiéndose que éstos sean gobernados por los Ayuntamientos, los cuales están facultados para aprobar los bandos de policía, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

- La fracción II del artículo 28 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, faculta a los Ayuntamientos a iniciar leyes y decretos ante el Congreso del Estado, en asuntos de la competencia del gobierno municipal y nombrar representante para que intervenga en la discusión de la iniciativa; con lo que justifica la verticalidad de competencia del Ayuntamiento para aprobar previamente el dictamen de referencia y la presentación de la iniciativa ante la instancia legislativa local.

- En busca de nuevos esquemas de crecimiento para reforzar la vida del Instituto Municipal de pensiones, nace la necesidad de sentar las bases en una nueva ley, que permita regular el sistema de Seguridad Social, las jubilaciones y pensiones de los trabajadores en activo, los jubilados y pensionados, así



como de aquellos que ingresen a laborar al Municipio de Chihuahua y sus distintos organismos descentralizados a partir de la vigencia de la nueva ley cuyas razones fueron las que propiciaron la nueva ley que regule el tránsito del Instituto Municipal de Pensiones y de esta forma incrementar las expectativas de vida del ente y garantizar los servicios de seguridad social de los trabajadores al servicio del Municipio de Chihuahua.

- De un análisis extensivo se concluyó que era necesario que se transformara el sistema operativo, es decir, que se realizara una reforma de gran calado que le permita seguir con sus fines como son la prestación de la seguridad social y afinar la forma de jubilar o pensionar a la plantilla laboral, sin menoscabo de los derechos laborales de los trabajadores en activo, a quienes se les seguirían protegiendo sus derechos de antigüedad y condiciones laborales bajo las cuales fueron contratados; además de que, de no haberse realizado dichas acciones se estaría condenando al organismo descentralizado a la terminación de su objetivo social, cuyas decisiones se basan además en estudios actuariales que acertadamente el propio instituto realizó.

**6. SEXTO.—Opinión.** El procurador general de la República, no formuló opinión alguna respecto de la presente acción de inconstitucionalidad.

**7. SÉPTIMO.—Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos y transcurrido dicho plazo, mediante auto de veintinueve de marzo de dos mil dieciséis, se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

**8. 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, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la impugnación de diversos artículos de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones,



publicada mediante el Decreto número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince, por contradecir diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

**10.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone:

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

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

**11.** Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiese publicado la norma impugnada, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

**12.** En el caso, el Decreto 1137/2015 IP.O, por el que se expide la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició **el domingo veintisiete de diciembre y venció el lunes veinticinco de enero de dos mil dieciséis.**

**13.** En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad se presentó por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **el veinticinco de enero de dos mil dieciséis**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja treinta y ocho del expediente, se colige que fue presentada en forma oportuna.



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

15. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone:

**"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 los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

16. De conformidad con lo anterior, se considera que el **presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** está legitimado para promover la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General, en contra de leyes de carácter estatal, supuesto normativo que se actualiza, toda vez que en el caso se plantea la



inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, por considerar que vulneran derechos fundamentales.

**17. CUARTO.—Causas de improcedencia.** Del contenido de los informes rendidos por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua, no se advierte que hubieran planteado algún motivo de improcedencia de la presente acción de inconstitucionalidad; aunado a que, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tampoco aprecia que se actualice alguna.

**18.** Esto sumado a que, en todo caso, de los referido informes sólo se advierten argumentos relacionados con el fondo de la contienda, lo que no resulta apto para ser analizado en este momento, ni para demeritar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

**19.** Sirve de apoyo a lo anterior por analogía la tesis de jurisprudencia número P./J. 92/99 publicada en la página setecientos diez, Tomo X, septiembre de 1999, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra 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."

**20. QUINTO.—Los artículos 45, 47 y 69, fracción I, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, son violatorios del derecho fundamental de igualdad.**

**21.** Como ya lo ha sostenido la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera reiterada, el derecho humano a la igualdad jurídica como principio adjetivo está reconocido en el artículo 1o., párrafos prime-



ro y quinto, de la Constitución Federal,<sup>1</sup> así como en los numerales 2o., apartado B; 4o., primer párrafo; 31, fracción IV, y 123, apartado A, fracción VII, constitucionales,<sup>2</sup> por medio de sus diversas manifestaciones de carácter específico como la igualdad de oportunidades de los indígenas, la igualdad entre el hombre y la mujer, la equidad tributaria o la igualdad en la percepción de salarios.

**22.** A nivel convencional, ha sido reconocido en una multiplicidad de instrumentos internacionales, entre los que destacan los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos;<sup>3</sup> 2.1. y 26 del Pacto Interna-

<sup>1</sup> **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.

"...

"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."

<sup>2</sup> **Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible ... B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos."

**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia."

**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."

**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:

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

"VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad."

<sup>3</sup> **Artículo 1.** Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros."

**Artículo 2.** Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se



cional de Derechos Civiles y Políticos;<sup>4</sup> 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;<sup>5</sup> II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,<sup>6</sup> y 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>7</sup>

**23.** De acuerdo a la normatividad anterior, la igualdad jurídica 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.

---

hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía."

"**Artículo 7.** Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación."

<sup>4</sup> "**Artículo 2.1.** Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

"**Artículo 26.** Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

<sup>5</sup> "**Artículo 2.2.** Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

<sup>6</sup> "**Artículo II.** Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna."

<sup>7</sup> "**Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos. 1.** Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

"**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."



24. Este derecho se expresa normativamente a través de distintas modalidades o facetas, siendo la más ejemplificativa la prohibición de discriminar. El principio de no discriminación radica en que ninguna persona podrá ser excluida del goce de un derecho humano ni deberá de ser tratada de manera distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes; especialmente, cuando tal diferenciación tenga como motivos el origen étnico, nacional o social, el género, la edad, las discapacidades, las preferencias sexuales, el estado civil, la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, la posición económica o "*cualquier otra [diferenciación] que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas*" (artículo 1o., último párrafo, constitucional). Sirve como apoyo la tesis 1a. XLIV/2014 (10a.) emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de título y subtítulo: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES."<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 645, cuyo texto es: "El citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho, y 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello. Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia



25. Sin embargo, debe insistirse en que el derecho a la no discriminación es conceptualmente *una* faceta o modalidad del derecho humano a la igualdad jurídica en su vertiente formal. En este sentido, la igualdad como derecho goza de mayor amplitud, pues tiene también la vertiente sustantiva o de hecho. Esta última radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad gozar y ejercer tales derechos. Resulta aplicable la tesis 1a. XLI/2014 (10a.) emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."<sup>9</sup>

acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por lo tanto, la omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendientes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el Juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer."

<sup>9</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 647, cuyo texto es: "El derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho). El primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o. apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro



26. En este sentido, los Jueces pueden y deben adoptar ciertas medidas tendentes a alcanzar la igualdad *de facto* de un grupo social o de sus integrantes que sufran o hayan sufrido de una discriminación estructural o sistémica, pues lo harían en cumplimiento de la Constitución Federal y de los referidos tratados internacionales.

27. La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver por unanimidad de cinco votos el amparo en revisión 796/2011,<sup>10</sup> en sesión de dieciocho de abril de dos mil doce, fijó el alcance del derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer, conforme a lo previsto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano.

28. Dicha Sala sostuvo que el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer: "**Artículo 4o. ...El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. ...**", introdujo en la Carta Magna mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, la continuación de un largo proceso para lograr una equiparación jurídica del género femenino y masculino.

29. En la iniciativa de reformas a dicho precepto, se propuso elevar a la categoría de norma constitucional la igualdad jurídica entre los sexos y se indicó que ésta serviría de pauta para modificar leyes secundarias que incluyeran modos sutiles de discriminación.

---

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.". Amparo directo en revisión 1464/2013. Blanca Esthela Díaz Martínez. 13 de noviembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

<sup>10</sup> Cuyo ponente fue el Ministro José Ramón Cossío Díaz.



**30.** De manera que al disponer el artículo 4o. constitucional la igualdad entre el hombre y la mujer, lo que está haciendo en realidad es establecer una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género: frente a la ley, el hombre y la mujer deben ser tratados por igual.

**31.** Se dejó así a las normas secundarias, federales y locales, atender el imperativo constitucional de igualdad jurídica entre el varón y la mujer, de lo cual se sigue, que la inconstitucionalidad que en este aspecto se pretendiera argumentar, tendría que demostrar que la legislación secundaria da un trato discriminatorio a la mujer o al hombre por razón de su sexo, al negarle igualdad jurídica o igualdad de oportunidades o responsabilidades para participar activamente en los ámbitos correspondientes.

**32.** La igualdad prevista entre el varón y la mujer ante la ley, se encuentra relacionada al principio general de igualdad para los gobernados, previsto en el artículo 1o. constitucional, el cual establece que todo individuo gozará de los derechos humanos que reconoce la Constitución, en el entendido de que éstos no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ésta consigne, lo que pone de manifiesto el deseo de nuestra cultura actual de que se supere la discriminación que con frecuencia se otorgaba a uno u otro individuo por razón de su género.

**33.** De tal suerte, que los Poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación.

**34.** De los marcos jurídicos referidos, tanto nacional como internacional, se advierte que en los mismos se hace referencia a dos conceptos: **igualdad ante la ley y no discriminación.**

**35.** Al respecto, conviene precisar que si bien estos conceptos están estrechamente vinculados, lo cierto es que no son idénticos, pero sí complementarios. La idea de que la ley no debe establecer ni permitir distinciones entre los derechos



de las personas con base en las categorías previstas, es una consecuencia de la idea reconocida de que todas las personas son iguales; es decir, como las personas son libres, deben ser iguales ante la ley y ésta no debe permitir discriminación alguna.

**36.** Por lo tanto, puede afirmarse que con la igualdad prevista por el artículo 4o. constitucional y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, más que un concepto de identidad, se trata de ordenar al legislador que no introduzca distinciones entre ambos géneros y, si lo hace, éstas deberán ser razonables y justificables.

**37.** Lo expuesto se sustenta en la tesis 1a. CLXXVI/2012, de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. Al disponer el citado precepto constitucional, el derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer, establece una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, esto es, frente a la ley deben ser tratados por igual, es decir, busca garantizar la igualdad de oportunidades para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de persona; y también comprende la igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de responsabilidades. En ese sentido, la pretensión de elevar a la mujer al mismo plano de igualdad que el varón, estuvo precedida por el trato discriminatorio que a aquélla se le daba en las legislaciones secundarias, federales y locales, que le impedían participar activamente en las dimensiones anotadas y asumir, al igual que el varón, tareas de responsabilidad social pública. Así, la reforma al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da la pauta para modificar todas aquellas leyes secundarias que incluían modos sutiles de discriminación. Por otro lado, el marco jurídico relativo a este derecho humano desde la perspectiva convencional del sistema universal, comprende los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y desde el sistema convencional interamericano



destacan el preámbulo y el artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos."<sup>11</sup>

**38.** En cuanto al principio de igualdad como límite a la actividad materialmente legislativa, la Primera Sala sustentó que la igualdad que tutela nuestra Constitución y los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, constituye un derecho subjetivo que protege a su titular frente a los comportamientos discriminatorios de los Poderes públicos y, en particular, la actividad materialmente legislativa se encuentra vinculada al principio de igualdad, en tanto éste contiene una prohibición de actuar en exceso de poder o de manera arbitraria.

**39.** El principio general de igualdad como límite a la actividad materialmente legislativa, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa.

**40.** En efecto, el principio de igualdad no prohíbe que en el quehacer de la actividad materialmente legislativa se contemple la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones distintas o darles un tratamiento diverso, porque la esencia de la igualdad consiste, no en proscribir diferenciaciones o singularizaciones, sino en evitar que éstas carezcan de justificación objetivamente razonable.

**41.** En este sentido se encuentra la jurisprudencia 1a./J. 55/2006, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía

<sup>11</sup> Tesis aislada 1a. CLXXVI/2012 (10a.), Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, materia constitucional, página: 482.

Precedente: Amparo en revisión 796/2011. Martín Martínez Luciano. 18 de abril de 2012. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Teresita del Niño Jesús Lucía Segovia.



de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba deter-



minar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado."<sup>12</sup>

**42.** De conformidad con lo anterior, una diferencia de trato que repercuta sobre un derecho consagrado por la Constitución no sólo debe perseguir una finalidad legítima, sino que también se ve violentada cuando se aprecie claramente que no existe una razonable relación entre los medios empleados y la finalidad perseguida, debiendo las primeras, guardar relación con las segundas. Así pues, el trato diferenciado de dos situaciones de hecho diversas no constituirá una discriminación, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- Que las circunstancias de hecho sean distintas;
- Que la decisión del tratamiento diferente esté fundada en un fin aceptado constitucionalmente;
- Que la consecución de dicho fin por los medios propuestos sea posible y, además, adecuada.

**43.** De esta forma, para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente por ello una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

**44.** En suma, según la normativa tanto nacional como internacional, la idea de igualdad ante la ley como un principio de justicia, implica que las personas deben ser tratadas de la misma manera y en las mismas circunstancias, en tales condiciones, son gobernadas por reglas fijas, de manera que la discriminación o el favor en el trato de los individuos puede hacerse sólo en virtud de cuestiones relevantes, es decir, que pueda ser justificada, a fin de evitar un trato desigual.

<sup>12</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75.



**45. Precisado lo anterior**, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera **fundados** los referidos argumentos de invalidez.

**46.** Cabe recordar, que el promovente considera que los artículos 45, 47 y 69, fracción I, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, son contrarios a los artículos 1o., 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto hace a los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, ya que excluyen del goce de la pensión por viudez a los varones que no se encuentren incapacitados totalmente, así como para la obtención de los servicios médicos, de no colmarse ciertas condiciones, siendo que tales requisitos no le son exigidos a las personas del género femenino para el otorgamiento de la pensión por viudez, ni para ser consideradas derechohabientes de servicios médicos, sin que exista una justificación objetiva y razonable que pretenda un fin constitucional, así como una proporcionalidad con la finalidad establecida.

**47.** Asimismo, porque de conformidad con los referidos numerales, la pensión es por regla general otorgada a las mujeres viudas, mientras que en el caso de los hombres deberán, además, encontrarse incapacitados totalmente, ya sea para gozar de la pensión por viudez o de los servicios médicos como derechohabientes, siendo que no existe razón válida que justifique dicha discriminación, y pone en desventaja al hombre frente a la mujer, al tiempo que reafirma esquemas de discriminación en razón de género.

**48.** En suma, que los referidos preceptos legales son contrarios a los derechos fundamentales aludidos, en tanto que, por un lado, condicionan el otorgamiento de la pensión de viudez del varón a que se encuentre totalmente incapacitado y, por otro, supeditan la prestación de los servicios médicos del esposo o concubino de la trabajadora, a que se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de ésta, siendo que tratándose de la esposa no se le exigen tales requisitos, lo cual rompe la igualdad de género, en virtud de que ante situaciones iguales, el tratamiento es distinto.

**49.** Es importante tener presente nuevamente, el contenido de los artículos 45, 47 y 69, fracción I, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado



de Chihuahua, publicada mediante decreto número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince:

**"Artículo 45.** Son beneficiarios para efectos de esta prestación:

"I. La cónyuge supérstite y los hijos menores de 18 años o incapaces.

"La misma pensión le corresponderá al viudo que estuviese totalmente incapacitado.

"II. A falta de esposa, la concubina, cuando reúna los requisitos que señala la legislación civil."

**"Artículo 47.** El derecho a recibir la pensión por viudez y orfandad se pierde:

"I. Cuando los hijos cumplen dieciocho años o cese la incapacidad.

"II. Cuando la cónyuge supérstite, o concubina en su caso, contraiga matrimonio, viva en concubinato o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia.

"III. Cuando desaparezca la incapacidad del viudo, huérfano o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia."

**"Artículo 69.** Son beneficiarios de los derechohabientes para efectos de la prestación de los servicios médicos:

"I. La cónyuge o, a falta de esta, la concubina que acredite tal carácter en los términos de la legislación civil. Si el trabajador tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho al servicio.

"Del mismo derecho gozará el esposo de la trabajadora o, a falta de este, el concubinario, siempre y cuando este se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de esta.



"En el caso de los concubinarios es necesario que se haya hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con el que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si la trabajadora tiene varios concubinarios ninguno de ellos tendrá derecho al servicio."

**50.** De conformidad con el artículo 45 aludido, se establece que son beneficiarios de la pensión por viudez, la cónyuge supérstite y los hijos menores de 18 años o incapaces, **así como el viudo que estuviese totalmente incapacitado.**

**51.** El diverso 47 señala que el derecho a recibir la pensión por viudez se pierde, entre otros supuestos, **cuando desaparezca la incapacidad del viudo.**

**52.** Y el artículo 69, en su fracción I, establece que son beneficiarios de los derechohabientes para efectos de la prestación de los servicios médicos, la cónyuge o, a falta de esta, la concubina que acredite tal carácter en los términos de la legislación civil. Si el trabajador tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho al servicio. Asimismo, que del mismo derecho gozará el esposo de la trabajadora o, a falta de este, el concubinario, **siempre y cuando éste se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de ésta.**

**53.** De acuerdo con ello, se tiene que para la obtención del beneficio de la **pensión por viudez**, mientras que a la cónyuge no se le exige mayor requisito que demostrar ese vínculo, más que demostrar esa calidad, al viudo se le condiciona a que se encuentre totalmente incapacitado, a fin de acceder a tal beneficio.

**54.** Lo mismo acontece para ser beneficiarios de los derechohabientes, para efectos de la prestación de los **servicios médicos**, pues establece que será la cónyuge o, a falta de ésta, la concubina que acredite tal carácter en los términos de la legislación civil. Mientras que, tratándose del esposo o del concubinario, sólo serán beneficiarios de tales servicios en caso de que se encuentren incapacitados física o mentalmente y no puedan trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y vivan en el hogar de ésta.

**55.** De tal suerte pues, que en ambos supuestos regulados por los numerales en comento, existe un condicionamiento o limitante para que el varón, en



su carácter de viudo, esposo o concubino pueda acceder a los beneficios referidos, a diferencia de la viuda o cónyuge, a quien no se le exigen tales requisitos.

**56.** Puesto que, el primero de los preceptos aludidos condiciona el otorgamiento de la pensión de viudez a que el viudo acredite una incapacidad total; requisito que no se exige a la esposa, cuando es el varón quien muere. Mientras que, el segundo, supedita la prestación de los servicios médicos, tratándose del esposo o concubino, a que se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de la trabajadora, lo que no se exige a ésta, para acceder a tales servicios de seguridad.

**57.** Sin que en el dictamen elaborado por la Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública del Congreso del Estado de Chihuahua, ni en el Diario de Debates del Poder Legislativo del mismo Estado, se justifique este trato distinto en otra razón que no sea, exclusivamente, la diferencia de género, proscrita por el orden fundamental.

**58.** Lo anterior, considerando que en tales documentos de contenido similar, sólo se hace referencia de manera general a la necesidad de una ley en materia de seguridad social, que garantice las expectativas de vida del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua y el problema financiero que enfrenta, para no dejar de brindar los servicios que presta, además de darle viabilidad financiera para evitar su detrimento patrimonial y descapitalización en perjuicio de los derechohabientes, por lo que era necesaria una reforma de gran calado que le permitiera seguir con sus fines de seguridad social.

**59.** Pero, sin que se haya justificado, de manera concreta y particular, el porqué del contenido de las normas cuestionadas, en cuanto a la desigualdad del hombre y la mujer para acceder a los beneficios de la pensión por viudez y los servicios de salud como beneficiarios de los derechohabientes.

**60.** No obstante, a pesar de que la Constitución Federal prevé como derecho fundamental la igualdad de varón y mujer ante la ley, el legislador ordinario del Estado de Chihuahua estableció un trato distinto al viudo, pues para que acceda a la **pensión de viudez**, adiciona un requisito no previsto para el caso de que sea la mujer quien tenga derecho a ella.



**61.** Esto es así, porque si el varón fallece, la ley únicamente exige a su viuda acreditar que fue esposa del asegurado o del pensionado.

**62.** En cambio, si es la mujer quien fallece, se exige a su viudo acreditar que se encuentra totalmente incapacitado.

**63.** Esta decisión del legislador de otorgar al viudo el derecho a la pensión de viudez, añadiendo un requisito que la viuda no debe acreditar, implica que sean tratados en forma distinta, a pesar de estar en la misma situación:

a) Por tener y compartir el mismo estado civil y, por ende, igual posición al seno de la familia.

b) Por ser cónyuges supervivientes del asegurado(a) o pensionado(a) por invalidez.

c) Porque el asegurado(a) o pensionado(a) por invalidez, cotizaron para tener acceso a los derechos otorgados por la Ley del Seguro Social.

**64.** Sin que tal distinción supere un juicio de equilibrio en sede constitucional, como se aduce en los conceptos de invalidez, porque además de fundarse exclusivamente en el género, no existen, por otra parte, en el proceso de reformas razones distintas que la justifiquen, lo cual hace que el artículo 45 de la ley en comento incurra en una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1o., párrafo quinto, constitucional, al menoscabar los derechos del viudo en función del género o cualquier otro motivo, que atente contra su dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar sus derechos y libertades, y con ello, en violación al derecho fundamental de igualdad previsto en ese numeral y en el diverso 4o. constitucional, a la vez que impide se cumplan los fines de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado en términos del artículo 123, apartado B, fracción XI, de la misma norma fundamental, a través del otorgamiento de los seguros relacionados con el ramo de vida previstos en la ley mencionada.

**65.** La discriminación entre la mujer y el varón, sin otra razón que las diferencias por cuestión de género y las meramente económicas, evidencia la



inconstitucionalidad de la norma reclamada, porque si durante su vida laboral, las extintas trabajadoras cotizan para que quienes les sobreviven y tengan derecho a ello, disfruten de los seguros previstos en la ley de la materia, entonces la pensión en comento no es una concesión gratuita o generosa, sino un derecho generado durante su vida productiva con el objeto de garantizar, en alguna medida, la subsistencia de sus beneficiarios.

**66.** La distinción introducida por el legislador local parte, además de una visión estereotipada del género a partir de la cual la mujer se concibe incapaz de subsistir por sí misma, (se entiende beneficiaria en *cualquier* situación) y al hombre, lo estereotipa como proveedor (*sólo* beneficiario cuando esté incapacitado y no pueda trabajar).

**67.** En efecto, las disposiciones impugnadas parten del entendimiento de que todas las cónyuges o concubinas, sin importar las condiciones particulares del caso, como podría ser la condición económica, profesional, de salud, entre otras, de las mujeres, serán beneficiarias; en cambio, en el caso de los hombres, éstos sólo serán beneficiarios si están incapacitados física y/o mentalmente y, además, no puedan trabajar para garantizar su subsistencia.

**68.** La diferenciación prevista en los artículos en cuestión, se basa en los roles que social y culturalmente se han asignado a hombres y mujeres a partir, primordialmente, de las diferencias físicas entre los sexos; esto es, se entiende que las mujeres, quienes gestan y paren, son naturalmente más aptas para hacerse cargo de los hijos y los cuidados del hogar, por lo que se considerarán más vulnerables y siempre beneficiarias de los hombres que se admiten con la función de manutención total de la familia. En la misma lógica, los hombres no serán considerados beneficiarios, salvo que demuestren que, por incapacidad, dependen de las mujeres.

**69.** Las porciones normativas impugnadas, al reproducir la concepción de la mujer como encargada de los hijos y del hogar, y el hombre como proveedor, perpetúan una distribución injustificada de las cargas entre los cónyuges en la familia, lo que redundará en la negación de derechos y marginación.

**70.** De esta manera, no obstante que la Constitución prevé como derecho fundamental la igualdad de varón y mujer ante la ley, y el derecho a que los



integrantes de las familias de los trabajadores, sin distinción de género, disfruten, entre otros, de los seguros de vida, el legislador estatal con infracción a tales valores fundamentales estableció un trato distinto para tener acceso a dicha pensión proporcionada por el Instituto de Pensiones del Estado de Chihuahua, tratándose del viudo de la trabajadora asegurada.

**71.** En consecuencia, el segundo párrafo de la fracción I del artículo 45 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, al establecer mayores requisitos al viudo para obtener la pensión de viudez, pues le exige acreditar una incapacidad total (que no exige cuando es el varón quien muere y la pensión la reclama su viuda), infringe los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referidos con antelación, pues introduce una distinción o discriminación, por razón de género, que lo priva injustificadamente de un beneficio y le impone una carga desigual.

**72.** Aunado a lo anterior, este Tribunal Pleno en **suplencia de la deficiencia**, en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, advierte que es necesario hacer una **interpretación conforme** de la fracción II del artículo 45 y de la diversa fracción II del artículo 47, en el sentido de que si bien dichas porciones normativas se refieren expresamente a la mujer concubina, deben leerse como aplicables al hombre concubino.

**73.** Esto es, atendiendo a la línea argumentativa que se ha venido desarrollando en esta sentencia, resulta que también deben entenderse beneficiarios en términos del artículo 45, no sólo los viudos –sin condicionante– sino también los concubinos que reúnan los requisitos de la legislación civil; en la misma línea, en términos del artículo 47, éstos perderán el derecho a recibir la pensión por viudez y orfandad en los mismos términos que las concubinas, es decir, cuando contraigan matrimonio, vivan en concubinato o cuando, por cualquier causa, estén en posibilidad de proveer su subsistencia.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Esta interpretación conforme ha sido sustentada por la Primera Sala en el amparo directo en revisión 597/2014 y por la Segunda Sala en el diverso amparo en revisión 485/2013.



74. Interpretados de esta manera, las fracciones normativas en cuestión garantizan en igualdad de circunstancias el derecho a recibir una pensión a las y los concubinos de los trabajadores del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua.

75. La fracción I del artículo 69 de la citada ley, al considerar como beneficiario de los derechohabientes para efectos de la prestación de los servicios médicos, a la cónyuge o a la concubina, y al esposo o concubino, **siempre y cuando** éste se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico, y viva en el hogar de la trabajadora, también es inconstitucional; como se mencionó, la previsión de un requisito para el varón que no le es exigido a la mujer, torna discriminatorio el contenido de la norma, al no existir además alguna razón jurídica que así lo justifique y que demerite un trato discriminatorio por razón de género; puesto que, como tal, no pueden servir de apoyo las razones sostenidas por las autoridades legislativas, en cuanto a la necesidad de apoyar la viabilidad financiera del instituto, para evitar su debacle económico, pues aun considerando la necesidad de efectuar reformas de ese calado para apoyar los fines de seguridad social, en beneficio de los derechohabientes, no se justifica que por alcanzar esos fines se establezcan medidas que introducen una distinción o discriminación, por razón de género, entre los beneficiarios de la seguridad social, pues con ello se afecta el derecho fundamental de igualdad y no discriminación de los varones, respecto de los seguros referidos, propiciándose además el establecimiento de patrones que perpetúan normativamente prejuicios que nuestra Constitución Federal prohíbe.

76. De lo anterior, tenemos claramente que la decisión del legislador de otorgar el derecho a gozar de la prestación de los servicios médicos a la esposa o concubina y al esposo o concubino, pero añadiendo requisitos para este último que la mujer no tiene que acreditar, hace que los individuos sean tratados de distinta forma por la norma, y evidencia una transgresión al derecho fundamental de igualdad, establecido en la Constitución Federal, especialmente, porque existen disposiciones que claramente prohíben esa desigualdad, como lo es particularmente el artículo 4o. constitucional, que ordena que ambos sexos serán iguales ante la ley.



77. En estos términos se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias siguientes:

"IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo, ya que si la propia Constitución protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado. En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica."<sup>14</sup>

"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. La igualdad en nuestro texto constitu-

<sup>14</sup> Tesis 1a./J. 81/2004, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, octubre de 2004, página 99.



cional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba



determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado."<sup>15</sup>

**78.** En el mismo sentido, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado jurisprudencia<sup>16</sup> de voz:

"PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ACREDITAMIENTO DE LA DEPENDENCIA ECONÓMICA RESPECTO DE LA TRABAJADORA ASEGURADA FALLECIDA A QUE CONDICIONA EL ARTÍCULO 130, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL PARA SU OTORGAMIENTO, SE ESTABLECIÓ TANTO PARA EL VIUDO COMO PARA EL CONCUBINARIO, SIN EMBARGO TAL CONDICIONANTE HA SIDO DECLARADA INCONSTITUCIONAL POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. De la interpretación teleológica de la citada disposición legal, relacionada con los artículos 84, fracción III, 127 y 193 de la Ley del Seguro Social, se infiere que la condición para el otorgamiento de la pensión por viudez, consistente en demostrar la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida, fue impuesta tanto para el viudo como para el concubinario que le sobrevive sin distinción alguna entre uno u otro. Sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar tales disposiciones legales, determinó la inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 130 de la ley citada, que establece que la misma pensión de viudez le corresponderá al viudo o concubinario que dependa económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada, lo que dio origen a las tesis 2a. VI/2009 y 2a. VII/2009, de rubros: 'PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 130, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, AL CONDICIONAR SU OTORGAMIENTO A QUE EL VIUDO O CONCUBINARIO ACREDITE LA DEPENDENCIA ECONÓMICA RESPECTO DE LA TRABAJADORA ASEGURADA FALLECIDA, VIOLA LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN.' y 'PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 130, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, AL CONDICIONAR SU OTORGAMIENTO A QUE EL VIUDO O CONCUBINARIO ACREDITE LA DEPENDENCIA ECONÓMI-

<sup>15</sup> Tesis 1a./J. 55/2006, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75.

<sup>16</sup> Tesis 2a./J. 132/2009, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 643.



CA RESPECTO DE LA TRABAJADORA ASEGURADA FALLECIDA, VIOLA EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XXIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.'."

**79.** De lo anterior se sigue, que la prerrogativa de igualdad ante la ley, parte de la concepción de que la persona humana es lo más importante para la sociedad y, por ello, no está permitido hacer diferencias a los individuos con la finalidad de discriminarlos o darles un trato preferente frente a otros, y en caso de presentarse esta situación será eliminada siempre que se base en razones de raza, religión, condición económica, color de la piel u alguna otra característica que no forma parte de la esencia del ser.

**80.** Como ya se mencionó, el principio de igualdad debe entenderse como un principio que exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, lo que trae como consecuencia que en algunas ocasiones esté vedado hacer distinciones, pero en otras estará permitido, o incluso constitucionalmente exigido; en el caso, estamos frente a un supuesto en que la diferencia que se hace respecto del esposo o concubino para ser beneficiario de la pensión por viudez y de la prestación de los servicios médicos, no es legítima, sino que se trata de una discriminación.

**81.** Y en este tenor, resulta fundado lo argumentado por el accionante, en cuanto afirma que la situación regulada por los artículos antes mencionados, en la porciones referidas, viola el derecho fundamental de igualdad contenido en el artículo 4o. constitucional, ya que en ambos supuestos analizados, no se le exigen a la mujer (viuda, esposa o concubina), los mismos requisitos que al varón para ser beneficiaria de la seguridad social referida, relativa a la pensión por viudez y la prestación de servicios médicos, tratando así las normas cuestionadas en forma diferente al beneficiario viudo o derechohabiente de la trabajadora, respecto de la viuda o esposa que se ubique en los supuestos mencionados.

**82.** De modo que si una trabajadora desempeña la misma labor que una persona del sexo masculino, cotizará de igual forma para tener acceso a los derechos que otorga la ley de seguridad social, y si su estado civil también es el



mismo, tendrá derecho a que sus familiares disfruten de esos derechos que la institución concede, en la misma forma que lo tiene un trabajador varón.

**83.** Y en el presente caso, resulta que ante una misma situación jurídica se da un trato diferente a los beneficiarios de las aseguradas o pensionadas, en tanto no les permite el derecho a la pensión de viudez ni a la prestación de los servicios médicos, sin razones válidas que lo justifiquen; cuando las que existen se basan simplemente en el sexo de la persona o la exigencia de que esté totalmente incapacitado (pensión por viudez), o bien, se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de la trabajadora (beneficiario de servicios médicos).

**84.** Así, puede apreciarse la existencia de un trato diferente, no sólo al varón, sino inclusive para la propia asegurada o pensionada (fallecida o en vida), pues para acceder a alguno de los seguros de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, aquélla tuvo que cumplir con los periodos de espera traducidos en semanas de cotización al instituto que le dieron el derecho de asegurar a su familia en los términos establecidos en la propia ley.

**85.** De manera tal, que diferenciar entre uno y otro familiar, sin otra razón que las diferencias por cuestión de género y por cuestión de incapacidad total, es claramente violatorio de lo dispuesto en la Carta Magna.

**86.** En consecuencia los artículos 45 y 69, fracción I, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua son inconstitucionales, pues no solamente violentan el principio de igualdad, sino también el de protección a la familia, previsto igualmente en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; puesto que, como se indicó, si una trabajadora desempeña la misma labor que su compañero del sexo masculino y cotiza de igual forma para tener acceso a los servicios de salud, tiene derecho, por tanto, a que sus familiares disfruten de los servicios asistenciales que la institución proporciona, en la misma forma que lo tiene un trabajador varón.

**87.** En similares términos se pronunció la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 395/2007, en sesión correspondiente al día cuatro de julio de dos mil siete, por unanimidad



de cinco votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández (ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente José Ramón Cossío Díaz.

**88.** En dicho precedente, se analizó la constitucionalidad del artículo 152 de la Ley del Seguro Social, vigente hasta el treinta de junio de mil novecientos noventa y siete, del siguiente contenido:

**"Artículo 152.** Tendrá derecho a la **pensión de viudez** la que fue esposa del asegurado o del pensionado. A falta de esposa, tendrá derecho a recibir la pensión, la mujer con quien el asegurado o pensionado vivió como si fuera su marido, durante los cinco años que precedieron inmediatamente a la muerte de aquél, o con la que hubiera tenido hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el asegurado o pensionado tenía varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la pensión.

"La misma pensión le corresponderá al **viudo** que estuviese totalmente incapacitado y que hubiese dependido económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada fallecida."

**89.** Asimismo, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó un posicionamiento similar al resolver el amparo en revisión 664/2008, en sesión de diecisiete de septiembre de dos mil ocho, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente José Fernando Franco González Salas. Asunto en el que examinó la constitucionalidad del artículo 130 de la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, del siguiente contenido:

**"Artículo 130.** Tendrá derecho a la **pensión de viudez** la que fue esposa del asegurado o pensionado por invalidez. A falta de esposa, tendrá derecho a recibir la pensión, la mujer con quien el asegurado o pensionado por invalidez vivió como si fuera su marido, durante los cinco años que precedieron inmediatamente a la muerte de aquél, o con la que hubiera tenido hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al



morir el asegurado o pensionado por invalidez tenía varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la pensión.

"La misma pensión le corresponderá al **viudo o concubinario** que dependiera económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez."

**90.** Luego, resulta incuestionable que los artículos 45, 47 y 69, fracción I, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, publicada mediante el Decreto Número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince, son inconstitucionales, ya que transgreden los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que ha lugar a declarar su invalidez en las porciones normativas en las que se establece: "**que estuviese totalmente incapacitado**", "**viudo**" y "**siempre y cuando éste se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de ésta**", respectivamente, para al tenor de la interpretación conforme antes desarrollada, quedar de la siguiente manera:

"**Artículo 45.** Son beneficiarios para efectos de esta prestación:

"I. La cónyuge supérstite y los hijos menores de 18 años o incapaces.

"La misma pensión le corresponderá al viudo.

"II. A falta de esposa, la concubina, cuando reúna los requisitos que señala la legislación civil."

"**Artículo 47.** El derecho a recibir la pensión por viudez y orfandad se pierde:

"I. Cuando los hijos cumplen dieciocho años o cese la incapacidad.

"II. Cuando la cónyuge supérstite, o concubina en su caso, contraiga matrimonio, viva en concubinato o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia.

"III. Cuando desaparezca la incapacidad del huérfano o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia."



**"Artículo 69.** Son beneficiarios de los derechohabientes para efectos de la prestación de los servicios médicos:

"I. La cónyuge o, a falta de esta, la concubina que acredite tal carácter en los términos de la legislación civil. Si el trabajador tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho al servicio.

"Del mismo derecho gozará el esposo de la trabajadora o, a falta de este, el concubinario.

"En el caso de los concubinarios es necesario que se haya hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con el que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si la trabajadora tiene varios concubinarios ninguno de ellos tendrá derecho al servicio."

**91. Extensión de la declaratoria de invalidez.** Por último, dado que es criterio mayoritario de este Tribunal Pleno que por extensión debe declararse la invalidez de todos aquellos preceptos que actualicen el mismo vicio de inconstitucionalidad que el impugnado, entonces, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 48 de la misma ley, en la porción que dice "**o al viudo**", para quedar con el siguiente contenido:

**"Artículo 48.** La pensión se suspenderá al hijo incapacitado cuando no se someta a los exámenes médicos que ordene el instituto o se rehúse a los tratamientos que prescriben los médicos de la misma."

**92.** Pues no obstante que no fue impugnado, contiene un texto que regula aspectos relacionados con el tema analizado, por lo que es inconstitucional en el apartado señalado.

**93.** Por otra parte, este Tribunal Pleno aprecia que el artículo 43 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones,<sup>17</sup> vigente a partir del veinticuatro de diciembre de

<sup>17</sup> "Artículo 43. La muerte de un pensionado generará el derecho a que sus beneficiarios gocen de las pensiones de viudez y orfandad."



dos mil quince, al precisar: "...la muerte de un pensionado..." como génesis del derecho a gozar de la pensión de viudez, interpretado conforme con los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política Federal, se entiende que el sustantivo "pensionado", designa la clase, es decir, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos.

**94.** De este modo, la locución "...la muerte de un pensionado..." no es violatoria de derechos fundamentales, porque la norma contempló el uso genérico del masculino para referirse a la clase, es decir, tanto a la pensionada como al pensionado propiamente dicho.

**95.** Entonces, la norma alude tanto al pensionado hombre como a la pensionada mujer que pierden la vida, sin distinción alguna.

**96.** En el mismo tenor, las demás normas vinculadas con el derecho a obtener o disfrutar de la pensión por viudez que hagan mención únicamente a concubina deberán entenderse sin distinción de género.

**97. SEXTO.—Artículo 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, respecto del cual se aduce que es violatorio del derecho fundamental de seguridad social previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.**

**98.** El precepto legal en comento es del siguiente contenido:

**"Artículo 78.** Si por cualquier causa se hubiese omitido hacer el descuento al derechohabiente, este deberá efectuar su aportación dentro de los quince días siguientes al en que haya recibido sus percepciones.

"Si el derechohabiente no efectúa su aportación el instituto podrá solicitar el descuento."

**99.** Tal como se advierte, dicho dispositivo señala que si por cualquier causa se hubiese omitido hacer el descuento al derechohabiente, éste deberá efectuar su aportación dentro de los quince días siguientes al en que haya recibido



sus percepciones. Y que, si el derechohabiente no efectúa su aportación el instituto podrá solicitar el descuento.

**100.** El accionante considera que el referido precepto es contrario al artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque le impone a los derechohabientes el pago de aportaciones para regularizar las omisiones realizadas por el Municipio y los organismos descentralizados, poniendo en riesgo su garantía a la seguridad social, siendo que el pago de cuotas y aportaciones le corresponde, en primer término, al Municipio de Chihuahua y organismos descentralizados municipales que se incorporen al Instituto Municipal de Pensiones, mas no al derechohabiente.

**101.** Sumado a que, indica, el precepto mencionado permite la suspensión de derechos de seguridad social, sin reparar en que dicha carga que se arroja al empleado lo deja en un evidente estado de inseguridad, a pesar de que a éstos no les corresponde subsanar las causas por las cuales no se le haya hecho el descuento de sus aportaciones, pues en ese caso, el Estado resulta obligado subsidiario en el cumplimiento de la garantía de seguridad social, quien deberá hacer frente ante el incumplimiento de los patrones, para que de esta manera los trabajadores encuentren sus derechos protegidos y respaldados por el Estado mismo, dejando a salvo la posibilidad de que éste repercuta contra los obligados en primer término.

**102.** Por analogía, cita la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número P./J. 188/2008, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, Novena Época, octubre dos mil ocho, página catorce, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 40. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007)."

**103.** Y concluye que el artículo 78 de la ley en pugna transgrede los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos, al contravenir el derecho de seguridad social y el principio de previsión social, y por esa razón solicita su declaración de invalidez.

**104.** Son **infundados** los argumentos de invalidez que plantea el accionante.

**105.** En principio, es importante precisar que el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General de la República establece las bases mínimas de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, como son, entre otras, la jubilación, invalidez, vejez y muerte, sin establecer los términos o condiciones conforme a las cuales deberán otorgarse dichas prestaciones, de lo que se sigue que la facultad conferida al legislador para regular tales aspectos no encuentra en el citado precepto constitucional limitación o condición alguna.

**106.** Así, uno de los mecanismos a través de los cuales se puede acceder a los servicios de salud, son los regímenes de seguridad social que contempla el artículo 123 constitucional, los cuales se regulan por las disposiciones legales que determinan su organización y funcionamiento.

**107.** En tal sentido, la Constitución Federal en el artículo 123, apartado B, fracción XI, impone al legislador reglamentar por medio de una ley los procedimientos, requisitos y modalidades necesarias para que el Estado haga efectivos los derechos de seguridad social, sin que le establezca limitación alguna ni condiciones normativas para ejercer dicha facultad. Sin embargo, el legislador debe seguir los lineamientos constitucionales, esto es, debe guiarse observando los derechos fundamentales y sociales conferidos en la Carta Magna, además de considerar los aspectos sociales, económicos, políticos y técnicos que le permitan proporcionar una legislación eficiente y eficaz que alcance los fines del precepto constitucional.

**108.** Por su parte, el artículo 4o., tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresamente señala que toda persona tiene derecho a la protección de la Salud. Asimismo, que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrente de la Federación y las entidades federativas en materia de salud general, conforme a lo que dispone la fracción XIV del artículo 73 de esta Constitución.



109. El derecho a la protección de la salud, se elevó a rango constitucional, por virtud del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, con la finalidad de que los servicios de salud alcancen a la población abierta, que no es amparada por los sistemas de seguridad social, a través de los programas asistenciales que lleve a cabo el Gobierno de la Nación, según deriva de la exposición de motivos relativa, en la que además se precisó, que se optó por la expresión "*derecho a la protección de la salud*", porque tiene el mérito de connotar que la salud es una responsabilidad que comparten indisolublemente el Estado, la sociedad y los interesados, y que una ley reglamentaria definirá las bases y las modalidades de ese acceso para que tengan en cuenta las características de los distintos regimenes de seguridad social, que se fundan en los criterios de capacidad contributiva y redistribución del ingreso; de los sistemas de solidaridad social, que usan recursos fiscales, la cooperación comunitaria y la colaboración institucional, y de los sistemas de asistencia, que descansan en el esfuerzo fiscal del Estado.

110. **En el caso**, según se indicó, el accionante considera que el artículo 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones es violatorio del derecho fundamental de seguridad social previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, porque le impone al derechohabiente la obligación de pagar las aportaciones omitidas dentro de los quince días siguientes al en que haya recibido sus percepciones, siendo que dicha carga le corresponde al patrón, entendido como el Municipio de Chihuahua y organismos descentralizados municipales que se incorporen al instituto, con lo cual se pone en riesgo su garantía a la seguridad social, al permitir la suspensión de derechos de seguridad social en caso de que no se colme esa carga, en contravención del derecho de seguridad social y el principio de previsión social.

111. Dicho precepto legal se encuentra ubicado dentro de la Sección Quinta, denominada "**Servicio Médico-Asistencial**", en el que se menciona en qué consiste dicho servicio, lo que comprende, los requisitos para ello, así como los beneficiarios de los derechohabientes. En lo que aquí importa, se establece (artículo 75) que **el fondo** para la prestación de los servicios médicos se constituye, entre otros, por las aportaciones que efectúe el patrón (Municipio y los organismos descentralizados municipales que se incorporen) y los derecho-



habientes, asimismo (artículo 76) que los derechohabientes **aportarán** al fondo mencionado el 10% calculado sobre el salario nominal, y que el patrón aportará la diferencia entre el costo total de los servicios médicos y el monto de las aportaciones.

**112.** También se menciona (artículo 77) que el Municipio y los organismos (patrón) **deberán retener** a los derechohabientes la aportación referida, y **enterar** su importe al instituto dentro de los cinco días siguientes al de la retención, además de enterar con la misma periodicidad las diferencias que resulten a su cargo.

**113.** Finalmente, el artículo cuya invalidez se reclama (artículo 78) señala que si por cualquier causa se hubiese omitido hacer el descuento al derechohabiente, éste deberá efectuar su aportación dentro de los quince días siguientes al en que haya recibido sus percepciones. Y que, si el derechohabiente no efectúa su aportación, el instituto podrá solicitar el descuento.

**114.** De lo cual se aprecia, entonces, que las aportaciones señaladas en este último numeral son las que realizan los derechohabientes al fondo para la prestación de los servicios médicos, que resultan ser del 10% calculado sobre el salario nominal. Dicha aportación (del derechohabiente) debe ser retenida por el patrón, para enterar su importe al Instituto de Pensiones. Por lo cual, se deduce que el derechohabiente tiene la obligación de realizar la aportación para el fondo respectivo, y el patrón será quien haga la retención y el entero del importe para el instituto.

**115.** No obstante ello, si bien el precepto cuestionado establece que el derechohabiente debe efectuar la aportación dentro de los quince días siguientes al en que haya recibido sus percepciones, en caso de que se hubiese omitido hacer el descuento correspondiente, lo cierto es que, además de indicar el propio precepto que si el derechohabiente no efectúa su aportación (en ese plazo) el Instituto Municipal de Pensiones podrá solicitar el descuento (al patrón), no se establece que la omisión de dicho descuento y la falta del entero de la aportación hacia el instituto **dará lugar a la suspensión de sus derechos de seguridad social.**



116. Antes bien, lo que se refiere en el aludido numeral, es que en caso de que el derechohabiente no efectúe la aportación dentro de los quince días siguientes al en que haya recibido sus percepciones, el instituto **podrá solicitar su descuento** (al patrón); pero sin que autorice la suspensión de sus derechos de seguridad social, ante la omisión del descuento.

117. De tal suerte, que aun cuando en un principio se impone al derechohabiente la carga de efectuar la aportación referida, sin embargo, el incumplimiento de ello no da lugar a la suspensión de sus seguros obligatorios, sino únicamente a que el instituto solicite el descuento respectivo, directamente al patrón.

118. En relación con el tema, este Tribunal Pleno ha resuelto que los trabajadores no pueden ser privados del acceso a los servicios de seguridad social por cuestiones que no les sean imputables directamente. Asimismo, que en atención al derecho al acceso a los servicios de salud previsto en el artículo 4o. constitucional, y el derecho a la seguridad social previsto en el artículo 123 constitucional, que garantiza el acceso a servicios de salud que brindan las instituciones públicas de seguridad social, no se puede restringir el acceso de los derechohabientes a los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, así como suministro de medicamentos, entre otras, por la falta de entero oportuno de las cuotas de seguridad social correspondientes, ya que se trata de una responsabilidad que corresponde exclusivamente al Estado en su carácter de patrón y no a los trabajadores.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> "ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). El derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4o. constitucional, consiste en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios a fin de que todos los mexicanos tengan acceso a los servicios de salud, que comprenden la asistencia médica y entre los que se encuentran los servicios que brindan a sus derechohabientes las instituciones públicas de seguridad social, supuesto en el que se ubica el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado respecto a los sujetos incorporados a su régimen. Asimismo, el artículo 123, Apartado B, fracción XI, de la propia Constitución, precisa que la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias. En ese orden, si se toma en consideración que



**119.** De modo que, de existir alguna norma que condicione el disfrute de los beneficios de la seguridad social de cualquier trabajador a que el instituto reciba la totalidad de las cuotas y aportaciones correspondientes, dicha condición será inconstitucional y contraria a los derechos de acceso a la salud y seguridad social de los trabajadores, ya que el entero de las cuotas y aportaciones no es imputable a los trabajadores, al ser una función que corresponde llevar a cabo al instituto respectivo, de conformidad a lo establecido en el artículo 77, fracción I, de la ley reclamada.<sup>19</sup>

**120.** Empero, si bien como lo refiere el accionante y así lo ha reconocido este Tribunal Pleno, el patrón es el responsable de efectuar las retenciones y hacer el entero ante el instituto, lo cierto es que en la especie, el hecho de obligar al derechohabiente a efectuar los pagos en caso de omisión de los descuentos, no repercute en el goce de los beneficios de seguridad social que correspondan al adeudo, ya que no lo autoriza de esa manera la norma, por lo que no existe la posibilidad de que se le niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia

---

el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley del Instituto, dispone que en los casos en que las dependencias o entidades incumplan con el deber de enterar total o parcialmente las cuotas, aportaciones y descuentos por más de 12 meses o dentro de un periodo de 18 meses, el Instituto podrá ordenar la suspensión de los beneficios de seguridad social que correspondan al adeudo, es evidente que se restringe o menoscaba el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hayan cubierto sus cuotas oportunamente, lo que además contraviene la garantía de seguridad social, sin que obste a lo anterior que el último párrafo del referido artículo 25, establezca que la dependencia o entidad morosa asumirá su responsabilidad y las consecuencias legales que deriven por la suspensión de los beneficios de seguridad social que corresponden a los trabajadores, pues dicha previsión legal no garantiza de ninguna forma que se otorgarán esos beneficios cuando aquéllos los requieran, ya que es evidente que ello estará condicionado a que se acredite algún tipo de responsabilidad de la dependencia o entidad de que se trate, imponiéndole al trabajador una carga que no le corresponde." (Novena Época, Registro digital: 1001556, Instancia: Pleno, Tipo de tesis: jurisprudencia, Fuente: *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* 1917-Septiembre 2011, Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Derecho a la salud, materias administrativa y constitucional, Tesis: 47, página:888).

<sup>19</sup> "Artículo 77. El Municipio y los Organismos deberán:

"I. Retener a los derechohabientes la aportación a que se refiere el artículo anterior y enterar su importe al Instituto dentro de los cinco días siguientes al de la retención."



obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando no se hayan efectuado los descuentos al derechohabiente.

**121.** Lo anterior, se insiste sin que se desconozca que el obligado directo de enterar las aportaciones ante el instituto, es el patrón y, por ende, el responsable de las omisiones de hacer los descuentos al derechohabiente; empero, la obligación que se impone al trabajador se considera facultativa y no vinculatoria, en la medida en que la norma no impone alguna consecuencia perjudicial en el goce de sus derechos de salud, en caso de omisión, más allá de solicitarse el descuento directamente al patrón, por lo que no puede considerarse que sea contraria al derecho fundamental de seguridad social previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

**122.** Más aún, cuando en términos de la citada ley estatal es obligación de los derechohabientes realizar las aportaciones respectivas, por lo que la autorización del descuento respectivo resulta congruente con ello, además de que no se exige que el descuento sea mayor al porcentaje de aportación o con algún interés de por medio, por lo que no puede considerarse violatorio del referido derecho fundamental.

**123.** Y en ese sentido, por las razones puntadas, se considera que no resulta aplicable la jurisprudencia que invoca el accionante, ya que el dispositivo analizado en ese precedente, sí permitía la suspensión de los beneficios de seguridad social que correspondían al adeudo y la consecuente negativa del otorgamiento de los beneficios inherentes, lo que no ocurre en la especie.

**124.** De allí que, por lo que hace a la norma cuestionada, no haya lugar a declarar su invalidez.

**125. SÉPTIMO.—Efectos.** 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, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o



actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.<sup>20</sup>

**126.** En términos de lo resuelto con anterioridad, la invalidez de las porciones normativas contenidas en los artículos 45, 47, 48 y 69, fracción I, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones en el Estado de Chihuahua, publicada mediante el Decreto Número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el veintiséis de diciembre de dos mil quince, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua; debiendo notificar esta resolución al Poder Ejecutivo y al Instituto Municipal de Pensiones de la misma entidad federativa, para los efectos legales conducentes.

Por lo expuesto y fundado, se

#### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, publicada mediante Decreto Número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince, en términos del considerando sexto de la presente resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 45, fracción II, en la porción normativa "concubina", 47, fracción II, en la porción normativa "concubina", y 69, en las porciones normativas "concubina", "concubinario" y "concubinarios",

<sup>20</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, publicada mediante el Decreto Número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, al tenor de su interpretación conforme, en los términos precisados en el considerando quinto de esta sentencia.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 45, fracción I, párrafo segundo, en la porción normativa "que estuviese totalmente incapacitado"; 47, fracción III, en la porción normativa "viudo", y 69, fracción I, párrafo segundo, en la porción normativa "siempre y cuando éste se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de ésta", de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, publicada mediante el Decreto Número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince.

QUINTO.—Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 48, en la porción normativa "o al viudo", de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, publicada mediante el Decreto Número 1137/2015 IP.O en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintiséis de diciembre de dos mil quince.

SEXTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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 diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales,



Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, 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 mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, denominado "Artículo 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, respecto del cual se aduce que es violatorio del derecho fundamental de seguridad social previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", consistente en reconocer la validez del artículo 78 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua. Los Ministros Aguilar Morales, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

### **En relación con los puntos resolutivos tercero, cuarto y quinto:**

Se aprobaron por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, las propuestas consistentes, por una parte, en reconocer la validez de los artículos 45, fracción II, en la porción normativa "concubina", 47, fracción II, en la porción normativa "concubina", y 69, en las porciones normativas "concubina", "concubinario" y "concubinarios", de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua, al tenor de la interpretación conforme propuesta, por otra parte, en declarar la invalidez de los artículos 45, fracción I, párrafo segundo, en la porción normativa "que estuviese totalmente incapacitado", 47, fracción III, en la porción normativa "viudo", y 69, fracción I, párrafo segundo, en la porción normativa "siempre y cuando este se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de esta", de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua y, finalmente, en declarar la invalidez, en la vía de conse-



cuencia, del artículo 48 en la porción normativa "o al viudo", de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

#### **En relación con el punto resolutivo sexto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

#### **En relación al punto resolutivo séptimo:**

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

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

**Nota:** La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de junio de 2021.

Las tesis aisladas 1a. XLIV/2014 (10a.) y 1a. XLI/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, con números de registro digital: 2005529 y 2005530, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 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 6 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**Voto concurrente** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 4/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad en la que se analizó la constitucionalidad de los artículos 45, 47, 69, fracción I, y 78, todos de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua.<sup>1</sup>

Al respecto, por lo que hace a los artículos 45, 47 y 69, fracción I, el Tribunal Pleno resolvió declarar la invalidez de las porciones normativas que establecen: "que estuviese totalmente incapacitado", del artículo 45, fracción I; "viudo" del artículo 47, fracción III; y "siempre y cuando éste se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de ésta" del artículo 69, fracción I.

<sup>1</sup> **Artículo 45.** Son beneficiarios para efectos de esta prestación:

**I.** La cónyuge supérstite y los hijos menores de 18 años o incapaces. **La misma pensión le corresponderá al viudo que estuviese totalmente incapacitado.**

**II.** A falta de esposa, la concubina, cuando reúna los requisitos que señala la legislación civil."

**Artículo 47.** El derecho a recibir la pensión por viudez y orfandad se pierde:

**I.** Cuando los hijos cumplen dieciocho años o cese la incapacidad.

**II.** Cuando la cónyuge supérstite, o concubina en su caso, contraiga matrimonio, viva en concubinato o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia.

**III. Cuando desaparezca la incapacidad del viudo,** huérfano o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer a su subsistencia."

**Artículo 69.** Son beneficiarios de los derechohabientes para efectos de la prestación de los servicios médicos:

**I.** La cónyuge o, a falta de esta, la concubina que acredite tal carácter en los términos de la legislación civil. Si el trabajador tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho al servicio. **Del mismo derecho gozará el esposo de la trabajadora o, a falta de este, el concubinario, siempre y cuando este se encuentre incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de esta.** En el caso de los concubinarios es necesario que se haya hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con el que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si la trabajadora tiene varios concubinarios ninguno de ellos tendrá derecho al servicio."

**Artículo 78.** Si por cualquier causa se hubiese omitido hacer el descuento al derechohabiente, **este deberá efectuar su aportación dentro de los quince días siguientes al en que haya recibido sus percepciones.**

"Si el derechohabiente no efectúa su aportación el Instituto podrá solicitar el descuento."



Lo anterior, ya que éstas pretendían imponer de forma injustificada mayores requisitos a los cónyuges varones en relación con las cónyuges mujeres para poder gozar de una pensión por viudez –caso en el que se les exigía encontrarse incapacitados totalmente–, así como para ser derechohabientes de la prestación de servicios médicos –caso en el que se les exigían los requisitos adicionales de encontrarse incapacitados física o mentalmente; no poder trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico; y vivir en el hogar de su pareja–. Ello, en violación del derecho de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1o. y 4o. constitucionales.

Estando de acuerdo con dicha determinación formulo el presente voto concurrente para apartarme de los párrafos 40 a 44 de la sentencia aprobada por este Alto Tribunal.

En éstos, se desarrolla el test que se deberá correr para determinar si una distinción legislativa contenida en los artículos combatidos es injustificada y, por tanto, discriminatoria. Para ello, se considera que un trato diferenciado no constituirá discriminación si: i. las circunstancias de hecho son distintas; ii. La decisión de tratamiento diferente está fundada en un fin *aceptado constitucionalmente*; y iii. La consecución de dicho fin por los medios propuestos es posible y, además, adecuada. Esto, con apoyo en la tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006 de la Primera Sala, con el rubro: "IGUALDAD CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, con el texto siguiente: "La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. **Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción consti-**



Al respecto, cabe destacar que en precedentes recientes este Alto Tribunal ha tenido oportunidad de ir afinando su doctrina en torno al derecho a la igualdad. Específicamente, la Primera Sala sostuvo en la tesis jurisprudencial 1a./J. 44/2018(10a.)<sup>3</sup> que:

Los casos de discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado exigen un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas: la primera implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; **y una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto –para confirmar la rigurosa necesidad de la medida– o uno ordinario –para confirmar su instrumentalidad–.** (Énfasis añadido).

Sobre este punto, esta Suprema Corte ha distinguido que procederá un *escrutinio estricto* cuando la ley contenga una distinción basada en una de las categorías sospechosas que prevé el artículo 1o. constitucional; es decir, el origen étnico o nacional, **el género**, la edad, las discapacidades, la condición

---

**tuya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido.** En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado." (Énfasis añadido).

<sup>3</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 56, Tomo I, julio de 2018, página 171, de título y subtítulo: "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO."



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.

En estos casos, de acuerdo con los precedentes más recientes de este Alto Tribunal, el juzgador debe realizar 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.<sup>4</sup>

Conforme a estas premisas, considero que los párrafos 40 a 44 de la sentencia debieron de haber tomado en cuenta estos nuevos desarrollos de la doctrina constitucional de esta Suprema Corte, todo ello para el efecto de reconocer que las disposiciones impugnadas realizan una distinción con base en una categoría sospechosa –el género– y consecuentemente cargan con una presunción de inconstitucionalidad que sólo podría ser superada si se demuestra que el trato diferenciado persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa (no sólo aceptada o admisible), la medida legislativa se encuentra directamente relacionada con dicha finalidad imperiosa y que se trate de la medida menos restrictiva posible para conseguir esa finalidad; es decir, **que supere un test de escrutinio estricto**.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de junio de 2021.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.) y 1a./J. 66/2015 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de julio de 2018 a las 10:20 horas y 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas, con números de registro digital: 2017423 y 2010315, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>4</sup> Lo anterior se encuentra plasmado en la tesis jurisprudencial 1a./J. 66/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1462, de título y subtítulo: "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTenga UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ERICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO."



**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. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESTIMARSE.**

**III. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN MANDATO CONVENCIONAL EN LA ELABORACIÓN DE LEYES Y OTROS PROCESOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LA CONDICIÓN DE AQUÉLLAS.**

**IV. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU CUMPLIMIENTO.**

**V. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA FINALIDAD DE ARMONIZAR EL CONTENIDO DE UNA LEY QUE AFECTA A ESE GRUPO DE PERSONAS CON LA LEY DE ASISTENCIA SOCIAL Y LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES NO EXIME A LA AUTORIDAD DE SATISFACER AQUEL DERECHO.**

**VI. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA FALTA DE CONSULTA PREVIA EN LA ELABORACIÓN DE UN ORDENAMIENTO QUE NO REGULA EXCLUSIVA O ESPECÍFICAMENTE LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESE GRUPO DE PERSONAS, NO IMPLICA SU INVALIDEZ TOTAL.**

**VII. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN REQUISITO PROCEDIMENTAL DE RANGO CONSTITUCIONAL CUYA OMISIÓN REPRESENTA UN VICIO FORMAL E INVALIDANTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.**

**VIII. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO DE SATISFACERLO EN TORNO A UNA LEGISLACIÓN QUE AFECTA DIRECTAMENTE A AQUEL**



**GRUPO DE PERSONAS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 27815/LXII/20 POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY PARA LA INCLUSIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).**

**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 27815/LXII/20 POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY PARA LA INCLUSIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).**

**X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL LEGISLADOR LOCAL PARA QUE LLEVE A CABO LA CONSULTA, CON UN CARÁCTER ABIERTO, A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y, POSTERIORMENTE, EMITA LA REGULACIÓN CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 27815/LXII/20 POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY PARA LA INCLUSIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 176/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 17 DE MAYO DE 2021. 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 diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.



VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisoras y normas impugnadas.** Por 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 señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

**Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:**

- a) Congreso del Estado de Jalisco.
- b) Gobernador del Estado de Jalisco.

**Normas generales cuya invalidez se reclama:**

"Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el 27 de febrero de 2020 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa."

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró violados los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco vulnera el derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad, pues el



Congreso del Estado se abstuvo de llevar a cabo un ejercicio de esa naturaleza previamente a su expedición.

Considera que las adiciones y modificaciones a la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco abordan cuestiones que atañen directamente a ese sector de la población, por tanto, el Congreso Local tenía la obligación de celebrar una consulta previa, estrecha y de colaboración activa con las personas con discapacidad.

Sostiene que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales, es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con los demás; sin embargo, del análisis del proceso legislativo que dio origen al decreto impugnado, advierte que no existió consulta a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto.

Aduce que si la reforma a la ley impugnada consistió en armonizar la ley jalisciense a los estándares internacionales en materia de discapacidad, así como incluir dentro de este grupo a las personas con trastorno de talla, reconocer el derecho de niñas, niños y adolescentes a acceder a parques y lugares de esparcimiento en igualdad de condiciones, y adicionar la figura de cuidador especial, a efecto de reconocer a la persona familiar que asume la responsabilidad, atención y cuidado de una persona con discapacidad, el Congreso del Estado de Jalisco incumplió con la obligación de realizar una consulta con personas con discapacidad, por tratarse de un procedimiento decisorio que les afecta directamente.

Estima que la obligación de consultar a las personas con discapacidad no es optativa, sino obligatoria, en la medida en que se trata de una responsabilidad del Estado Mexicano, por mandato del artículo 1o. de la Constitución Federal.

Aduce que tomando como referencia el parámetro propuesto por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la consulta debe ser previa, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con discapacidad, de tal manera que puedan comprender y



hacerse comprender, facilitándoles, si fuera necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

Finalmente, solicita que los efectos de la declaratoria de invalidez por falta de consulta a las personas con discapacidad se extiendan a todas aquellas normas que estén relacionadas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CUARTO.—Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de seis de agosto de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, bajo el número 176/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

Por acuerdo de doce de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Jalisco para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los documentos necesarios para la debida integración del expediente; a la Fiscalía General de la República para que hasta antes del cierre de instrucción, manifestara lo que a su representación correspondiera; así como, a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que de considerar que la materia del juicio trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera, hasta antes del cierre de la instrucción.

**QUINTO.—Certificación.** El dieciocho de agosto de dos mil veinte, la Secretaría de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, certificó que el plazo de quince días concedido a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco para rendir sus informes respectivos transcurriría del diecinueve de agosto al ocho de septiembre de dos mil veinte.

**SEXTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** Por oficio presentado el dos de septiembre de dos mil veinte a través del Sistema Electrónico



nico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Legislativo Estatal, por conducto de los diputados Sofía Berenice García Mosqueda, Adenawer González Fierros y Arturo Lemus Herrera, presidente y secretarios, respectivamente, de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, rindió el informe que le fue requerido, en el que manifestó los argumentos siguientes:

En principio, señala que es menester que se tome en consideración como fue expuesto en las iniciativas que dieron origen al Decreto 27815/LXII/20, y que se plasmó en el dictamen correspondiente, que acorde a la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, su artículo 4 destaca la obligación de las autoridades de crear acciones afirmativas que consisten en apoyos de carácter específico destinados a prevenir o compensar las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural.

Además, sostiene que la reforma impugnada es producto de la función pública que al tenor de la competencia de las entidades federativas y de la división de poderes, le corresponde al Congreso del Estado de Jalisco para legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, así como expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que le son propias.

Solicita tomar en consideración, como razón de constitucionalidad de los preceptos impugnados, que fueron emitidos en ejercicio de las atribuciones conferidas al Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Aunado a que se cumplió con los requisitos de fundamentación y motivación de los actos legislativos.

Además, considera que debe tomarse en cuenta el contenido normativo sobre el que se pide la invalidez y, en esa vertiente, advertir que debe valorarse en función de la atribución que detenta el Poder Legislativo del Estado de Jalisco sobre la materia, pues esos actos están dentro de los límites de sus facultades.

Asimismo, que la reforma que se pretende invalidar tuvo como finalidad la armonización de la ley de la materia con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, ordenamiento de orden público, interés social y de observancia general en toda la República, así como con los instrumentos internacionales en la materia.



Aunado a que, como lo sostiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la reforma impugnada es benéfica al haberse tomado en cuenta las propuestas para incorporar a las personas con "*trastornos de talla*" dentro del grupo de personas con discapacidad, reconocer el derecho a acceder a lugares de esparcimiento para niñas, niños y adolescentes con discapacidad en igualdad de condiciones, y armonizar la legislación local con la Ley General para la inclusión de las Personas con Discapacidad y los instrumentos internacionales en la materia.

Así también, sostiene que debe tomarse en consideración que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispone que no serán discriminatorias las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad, en virtud de que los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho igual a la protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida, sin discriminación alguna, por lo que deben promover todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

Finalmente, insiste que el Poder Legislativo del Estado de Jalisco con la reforma impugnada está armonizado el marco legal, además de que está incorporando aspectos que garantizan el pleno respecto de los derechos de las personas con discapacidad, lo cual no puede ser señalado como transgresor del marco constitucional federal.

**SÉPTIMO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.** Mediante oficio presentado el ocho de septiembre de dos mil veinte en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal, el Poder Ejecutivo Estatal, por conducto de Adrián Talamantes Lobato, consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, rindió el informe que le fue requerido, manifestando en esencia los argumentos siguientes:

En principio, sostiene que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General.



Lo anterior, en virtud de que si bien puede ejercer acciones de inconstitucionalidad siempre que verse respecto de normas que vulneren derechos humanos, lo cierto es que al imponerse del contenido de las disposiciones impugnadas puede advertirse que no sólo no vulneran derechos humanos, sino que incluso, como lo reconoce la accionante, son benéficas en la medida en que la reforma impugnada consistió en armonizar la legislación jalisciense a estándares internacionales en materia de discapacidad, así como incluir dentro de ese grupo a las personas con trastorno de talla; reconocer el derecho de niñas, niños y adolescentes a acceder a parques y lugares de esparcimiento en igualdad de condiciones; y, adicionar la figura del "cuidador principal" a efecto de reconocer a la persona o familiar que asume la responsabilidad, atención y cuidado de una persona con discapacidad.

Sostiene que en caso de desestimar la causa de improcedencia, aun cuando no se hubiera llevado a cabo la consulta a las personas con discapacidad, ello resulta irrelevante, pues ésta tiene por objeto lograr un intercambio de ideas a fin de construir el mejor texto posible de una ley; sin embargo, en el caso, se logró un texto con el que la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos manifiesta su beneplácito, por lo que resulta inconcebible que pretenda impugnar una reforma que a la postre es "benéfica".

**OCTAVO.—Alegatos.** Mediante oficio presentado el veinticinco de noviembre de dos mil veinte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló los alegatos que estimó convenientes.

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

**DÉCIMO.—Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de once de diciembre de dos mil veinte, el Ministro instructor cerró la instrucción 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 incons-



titudinalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>2</sup> en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013<sup>3</sup> de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales de carácter estatal, al considerar que su contenido es violatorio de derechos humanos.

**SEGUNDO.—Oportunidad.** El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>4</sup> dispone que, por regla general, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados 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.

<sup>1</sup> **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."

<sup>2</sup> **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."

<sup>3</sup> **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."

<sup>4</sup> **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."



No obstante, en atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

Particularmente, en los artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, de los Acuerdos Generales Números 10/2020 y 12/2020, en los que se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio, se permitió la promoción electrónica de los escritos iniciales en los asuntos competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenando proseguir electrónicamente el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieran impugnado normas electorales, permitiendo habilitar días y horas sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren sido promovidas.

Las referidas decisiones plenarias se complementaron con el diverso Acuerdo General Número 8/2020, mediante el cual se establecieron las reglas para la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

Bajo este contexto, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de febrero de dos mil veinte. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió a partir del veintiocho de febrero al trece de agosto de dos mil veinte, en virtud de la suspensión de plazos ordenada por este Alto Tribunal.



En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó el tres de agosto de dos mil veinte, es evidente que la acción de inconstitucionalidad resulta 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 las Legislaturas Estatales que estime violatorias de derechos humanos.

Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>5</sup> los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>6</sup> confiere al presidente de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

En ese contexto, se advierte que la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de de-

<sup>5</sup> "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."

<sup>6</sup> "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 ..."



signación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la presidenta y el secretario de la mesa directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

Aunado a que impugna el decreto por el que se reformaron diversos preceptos de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, expedido por el Poder Legislativo de esa entidad federativa, que establece aspectos relacionados con los derechos de las personas con discapacidad, por estimarlo violatorio del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

Por tanto, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el 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, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

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

Al respecto, el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco sostiene que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, por falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la medida en que las disposiciones impugnadas no vulneran derechos humanos, toda vez que, de su contenido, se advierte que son benéficas y así lo reconoce la accionante, pues la reforma impugnada consistió en armonizar la legislación jalisciense a estándares internacionales en materia de discapacidad, así como incluir dentro de ese grupo a las personas con trastorno de talla; reconocer el derecho de niñas, niños y adolescentes a acceder a parques y lugares de esparcimiento en igualdad de condiciones; y, adicionar la figura del "cuidador principal", a efecto de reconocer a la persona o familiar que asume la responsabilidad, atención y cuidado de una persona con discapacidad.

La causa de improcedencia debe desestimarse, en la medida en que se encuentra estrechamente vinculada con el fondo del presente medio de impug-



nación. Tal como ha establecido este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>7</sup>

Lo anterior, toda vez que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer alguna causa de improcedencia que involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del asunto, aquélla debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia, deben estudiarse los conceptos de invalidez. De lo contrario, se correría el peligro de sobreeser respecto de un medio de impugnación cuya improcedencia no esté plenamente acreditada y, por tanto, de que se vulnere la garantía de acceso a la justicia en perjuicio de los accionantes.

Del escrito de demanda se desprende que una de las cuestiones planteadas en el presente asunto es que el decreto impugnado es inconstitucional, porque se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad a través de sus representantes, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre Los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Para determinar si las normas generales impugnadas en efecto vulneran o no los derechos humanos de las personas con discapacidad, como afirma el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, sería necesario verificar si las normas inciden de algún modo en estos derechos, que es precisamente lo que plantea la promovente en sus conceptos de invalidez.

Así, analizar la causa de improcedencia invocada en el informe de la autoridad, implicaría necesariamente estudiar cuestiones que son propias del fondo del asunto, de tal manera que el argumento del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco sobre la improcedencia de la acción debe desestimarse.

<sup>7</sup> Cuyo texto es: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.". Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro «digital:» 181395.



QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene –esencialmente– que debe declararse la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, porque se vulneró el derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad, dado que las adiciones y modificaciones abordan cuestiones que atañen directamente a ese sector de la población, por lo que el Congreso del Estado de Jalisco estaba obligado a celebrarla.

Este Tribunal Pleno considera que son **fundados** los argumentos sostenidos por la Comisión Accionante, con base en las consideraciones siguientes:

En relación con el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, este Tribunal Pleno ha desarrollado el parámetro de regularidad constitucional a través de sus precedentes en los cuales se ha pronunciado sobre la obligación convencional a que se sujetó el Estado Mexicano, en todos sus niveles de gobierno, para garantizar la participación de las personas con discapacidad en la expedición de una ley que regula cuestiones que les atañen, derivado de lo previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.<sup>8</sup>

Al respecto, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**,<sup>9</sup> el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez

---

<sup>8</sup> "Artículo 4.

"Obligaciones generales

"1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

<sup>9</sup> Fallada en sesión de 27 de agosto de 2019, 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. La Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente en relación con los efectos.



de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos, al advertirse que no obraba constancia de que el Congreso del Estado de Morelos hubiera efectuado una consulta estrecha en la que participaran activamente las personas con discapacidad en torno a una legislación que les afectaba directamente. En ese sentido, se consideró que no sólo debía declararse la invalidez de las normas impugnadas expresamente, sino, por extensión, el resto de las disposiciones al tener el vicio de constitucionalidad detectado un efecto sobre la totalidad del ordenamiento.

En ese precedente, se destacó que, incluso, con anterioridad a la Convención, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se pronunciaron respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen.

Por su parte, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**,<sup>10</sup> el Tribunal Pleno invalidó el Decreto 1033, por el cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, por la ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad.

En ese precedente, a fin de comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad, se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge y su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos. Bajo tales consideraciones, se concluyó que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones

<sup>10</sup> Fallada en sesión de 27 de agosto de 2019, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.



con los demás. Además, se sostuvo que la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

Asimismo, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 1/2017**,<sup>11</sup> se declaró la invalidez del Decreto Núm. 174, por el que se crea la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León.

En dicho asunto, si bien se advirtió que existió un proceso de mesas de análisis con organizaciones que se especializan en el tema, se consideró que éstas no cumplieron con los requisitos de la consulta estrecha a las personas con espectro autista, en tanto no existió una convocatoria suficientemente pública, accesible e incluyente para procurar que las personas con condición del espectro autista y sus organizaciones manifestaran su opinión sobre la ley impugnada, ni que estructurara la forma como el ejercicio consultivo se llevaría a cabo. Además, con independencia de la insuficiente convocatoria, tampoco se verificó la participación de las personas con tal condición ni sus organizaciones propias en las mesas de trabajo que llevó a cabo la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables del Congreso de Nuevo León.

Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,<sup>12</sup> esta Suprema Corte invalidó la Ley para la Atención Integral

---

<sup>11</sup> Fallada en sesión de 1 de octubre de 2019, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>12</sup> Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, 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 quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



de las Personas con Síndrome de Down al no haberse celebrado una consulta a las personas con síndrome de down, a las organizaciones que las conforman, ni a las que las representan.

Al respecto, señaló que como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además, de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que los representan.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además, las instalaciones de los órganos parlamentarios deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo



se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente, porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

- **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.



Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

Por su parte, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**,<sup>13</sup> esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661 y, por extensión, la de los Decretos 0609 y 0611.

Lo anterior, sobre la base de que los numerales cuestionados tenían un impacto específico en las personas con discapacidad, al regular el tipo, la forma y el modo en que los entes públicos correspondientes atenderían las distintas necesidades de estas personas en materia de seguridad, salud y rehabilitación. Por lo que se consideró que el desahogo de una consulta a personas con discapacidad era indispensable.

Asimismo, se señaló que no era obstáculo a dicha conclusión que la autoridad demandada afirmara que no había llevado a cabo la consulta porque la ley impugnada sólo tenía como objeto armonizar su contenido con la Ley de Asistencia Social y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, pues suponiendo sin conceder que la armonización de la norma local con una ley preexistente, eximiera de realizar nuevamente una consulta, ello requeriría demostrar que la ley preexistente había sido consultada, aunando a que de un contraste de la Ley de Asistencia Social expedida por el Congreso de la Unión con la ley local impugnada, quedaba claro que había evidentes diferencias y que no es una simple transcripción de aquélla.

<sup>13</sup> Fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinte 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 separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.



Asimismo, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,<sup>14</sup> este Tribunal Pleno declaró la invalidez del Decreto No. 1447/2016 XX P.E., mediante el cual se reformaron diversas normas del Código Civil del Estado de Chihuahua, ante la falta de consulta a las personas con discapacidad.

Lo anterior, por tratarse de un decreto que, si bien reforma el Código Civil del Estado, de manera exclusiva regulaba cuestiones relacionadas con los intereses y/o derechos de las de personas con discapacidad, de tal manera que se consideró que la consulta previa resultaba necesaria para cumplir con los lineamientos a los que se ha comprometido el Estado Mexicano frente a distintos tratados internacionales que le son vinculantes.

De manera más reciente, al resolver la acción de inconstitucionalidad **212/2020**,<sup>15</sup> el Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 66 a 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente.

Este asunto constituye un importante precedente de este Tribunal Constitucional porque su resolución dio lugar a una evolución del criterio que venía sosteniendo en el sentido de que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de la norma; a partir de aquel precedente, en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos,

<sup>14</sup> Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

<sup>15</sup> Fallada en sesión celerada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



el vicio en el proceso legislativo que le da origen, no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

Así, el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

Bajo tales consideraciones, se ha concluido que la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, donde deben actualizarse los estándares precisados, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

Ahora, en el presente asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, porque vulnera el derecho a la consulta de las personas con discapacidad reconocido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El decreto impugnado, textualmente, establece lo siguiente:

"Número 27815/LXII/20 el Congreso del Estado decreta:

"Se reforman diversos artículos de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco.

"Artículo único. Se reforman los artículos 1,2, 4, 5, 26, 26 Bis, 29 y 30 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, para quedar como sigue:

**"Artículo 1. ...**



"I. Promover, proteger y garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, así como su inclusión social dentro de un marco legal que fomente el respeto y garantice la igualdad de oportunidades;

"II. a VI. ...

**"Artículo 2. ...**

"I. Accesibilidad: Las medidas pertinentes para el acceso de las personas con discapacidad a la infraestructura básica, los inmuebles, equipamiento o entorno urbano y los espacios públicos, al transporte, la información y las comunicaciones, servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, para el ejercicio pleno y goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales, y su inclusión a la sociedad;

"II. ...

"III. Ajustes razonables: Modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, cuya realización no imponga una carga desproporcionada o afecte derechos de terceros, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"IV. Ayudas técnicas: Dispositivos técnicos, tecnológicos y materiales que permiten habilitar, rehabilitar o compensar una o más limitaciones funcionales, motrices, sensoriales o intelectuales de las personas con discapacidad, favoreciendo su autonomía e inclusión,

"V. Barreras de comunicación: Todo obstáculo producido como consecuencia de la falta o deficiencia en el establecimiento de sistemas de señalización, lenguaje visual y auditivo en áreas o actividades del sector público o privado a las que pueda tener acceso el público en general, que obstaculizan a las personas con discapacidad la comprensión del entorno y su plena integración;

"VI. ...



"VII. Barreras sociales y culturales: Aquéllas que se generan debido a los prejuicios y actitudes de rechazo, indiferencia o discriminación a que se enfrentan las personas con discapacidad, que impiden su inclusión y participación en la comunidad, el libre desplazamiento en lugares públicos o privados, así como el uso y disfrute de los servicios comunitarios;

"VIII. ...

"IX. Convención: Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad;

"X. Cuidador principal: Persona o familiar que asuma la responsabilidad, atención y cuidado de una persona con discapacidad;

"XI. y XII. ...

"XIII. Discriminación: Cualquier distinción, exclusión o restricción de un derecho por motivos de discapacidad que tenga el propósito o efecto de obstaculizar, menoscabar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, laboral, educativo, religioso, cultural, civil, deportivo, de comunicación o de otro tipo, así como la denegación de ajustes razonables;

"XIV. y XV. ...

"XVI. Educación inclusiva: Aquélla que propicia la inclusión y participación de las personas con discapacidad en las instituciones educativas, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos, eliminando los obstáculos materiales que limitan el aprendizaje y la participación de todo el alumnado;

"XVII a XXIII. ...

"XXIV. Persona con discapacidad: Todo ser humano que tiene ausencia o dificultad congénita, genética o adquirida de algún aptitud o capacidad física,



mental, intelectual sensorial, de manera parcial o total, o displasia esquelética de talla baja, que le impida o dificulte su pleno desarrollo o integración efectiva al medio que lo rodea, de manera temporal o permanente;

"XV. Prevención: La adopción de programas, medidas y acciones encaminadas a evitar que se produzcan deficiencias físicas, intelectuales, mentales, sensoriales y psicosociales;

"XVI. ...

"XVII. Rehabilitación: Acciones terapéuticas, médicas, psicológicas, sociales, educativas y económicas, con enfoque integral, encaminadas a facilitar que una persona con discapacidad alcance su nivel físico, mental y sensorial óptimo, que permita compensar la pérdida de una función, así como proporcionarle una mejor integración social;

"XXVIII. a XXX. ...

**"Artículo 4.** Las personas con discapacidad gozarán de todos los derechos que establece el orden jurídico mexicano, los tratados internacionales y la presente ley, sin distinción alguna motivada por el origen étnico, nacional, género, edad, trastorno de talla, condición social, económica o de salud, religión, opiniones, estado civil, preferencias sexuales, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria o cualquier otra característica propia de la condición humana o que atente contra su dignidad, y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, así como los siguientes:

"I. a XVII. ...

**"Artículo 5.** Las autoridades están obligadas a generar políticas públicas, las que se deberán regir bajo los principios de equidad, justicia social, igualdad de oportunidades, respeto, reconocimiento de las diferencias dignidad, integración, accesibilidad universal, no discriminación y transversalidad, para la protección y el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad para lo cual podrán:



"I. a IX. ...

**"Artículo 26. ...**

"I. a IV. ...

"V. Establecer bancos de prótesis, órtesis, ayudas técnicas y medicinas de uso restringido para apoyar en su gestión y obtención a personas con discapacidad, privilegiando a personas de escasos recursos, y fomentar la creación de centros asistenciales, temporales o permanentes, donde las personas con discapacidad sean atendidas en condiciones que respeten su dignidad y sus derechos, de conformidad con los principios establecidos en la presente ley;

"VI. a XV. ...

**"Artículo 26 Bis. ...**

"I. a V. ...

"VI. Promover, en coordinación con la Secretaría del Sistema de Asistencia Social, programas de apoyo para cuidadores principales, de conformidad con la disponibilidad presupuestal;

"VII. Diseñar y cumplimentar en lo conducente el programa de vivienda del Estado, observando el principio de inclusión de las personas con discapacidad; y,

"VIII. Las demás facultades establecidas por esta ley y la legislación estatal en la materia.

"...

**"Artículo 29.** Corresponde a la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública:

"I. Promover y realizar programas para que los entes públicos lleven a cabo, en forma gradual, los ajustes razonables a las instalaciones abiertas al público



o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales que permitan la accesibilidad universal e inclusión total de las personas con discapacidad;

"II. Vigilar que en todos los proyectos de construcción y modificación de obra pública a su cargo se contemplen las características de diseño universal, accesibilidad y ajustes razonables que permitan garantizar el acceso, movilidad y uso para personas con discapacidad;

"III. Vigilar, en el ámbito de su competencia, que en la planificación y urbanización de las vías, parques y jardines públicos se contemple la perspectiva de inclusión, accesibilidad y diseño universal a fin de facilitar el tránsito, desplazamiento y uso de estos espacios por las personas con discapacidad;

"IV. Implementar y vigilar la adecuada señalización ya sea sonora, visual o táctil para orientar con seguridad a las personas con discapacidad en su desplazamiento y uso de los espacios públicos y privados; y,

"V. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

### **"Artículo 30. ...**

"I. Promover el establecimiento de políticas en materia de trabajo, encaminadas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, garantizando que, en ningún caso, la discapacidad sea motivo de discriminación para la selección, contratación y continuidad en el empleo;

"II. Promover el otorgamiento de estímulos fiscales y financieros y reconocimiento público a las empresas e instituciones de gobierno que cuenten con programas de contratación de personas con discapacidad en condiciones de igualdad, así como beneficios adicionales para quienes en virtud de dichas contrataciones realicen adaptaciones, eliminen barreras físicas o rediseñen sus áreas de trabajo;

"III. Impulsar acciones entre los sectores público, social y privado para la creación y desarrollo de bolsas de trabajo, así como becas de empleo, para las personas con discapacidad; y,



"IV. ...

## "TRANSITORIOS

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'.

"Segundo. El titular del Poder Ejecutivo deberá realizar las adecuaciones presupuestales necesarias para el debido cumplimiento del presente decreto."

La Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco es exclusiva para regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, por lo que el legislador de la entidad estaba obligado a consultarlas, previamente a aprobar las reformas impugnadas.

Lo anterior, sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación, porque basta comprobar que el contenido de la ley actualiza los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigible la referida consulta, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida es específica en regular los intereses y/o derechos de las personas con discapacidad, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlas previamente a tomar una decisión.

Ahora bien, de las constancias de autos se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen a las reformas impugnadas, se realizó lo siguiente:

- El diez de abril de dos mil diecinueve, la diputada Erika Pérez García presentó iniciativa de decreto con el objeto de reformar la fracción XXIV del artículo 2 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco.

- El dos de octubre de dos mil diecinueve, el diputado Adenawer González Fierros presentó iniciativa de ley que reforma los artículos 4 y 29 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco.



- El dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, el diputado José Hernán Cortés Berumen presentó iniciativa de decreto que reforma diversos artículos de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco.

- El veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, los diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Nacional presentaron iniciativa de ley por la que se adiciona la fracción XXXI al artículo 2 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco.

- Las iniciativas presentadas fueron turnadas, para su análisis y posterior dictamen, a las Comisiones de Asistencia Social, Familia y Niñez; y de Estudios Legislativos y Reglamentos.

- El veintidós de enero de dos mil veinte, las comisiones referidas emitieron el dictamen de decreto que reforma diversos artículos de la de la ley local impugnada.

- En sesión celebrada el doce de febrero de dos mil veinte, la presidenta del Congreso del Estado de Jalisco sometió a consideración de la asamblea la dispensa de lectura del dictamen, el cual fue aprobado en lo general y en lo particular, ordenándose su envío al Ejecutivo del Estado para la sanción y publicación correspondiente.

- El veintisiete de febrero de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversos artículos de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad de dicha entidad federativa.

De lo anterior, se advierte que en las fases del proceso legislativo no se introdujo la consulta exigida, pues sólo se suscitó la presentación de las iniciativas por parte de diversos diputados, su turno a las comisiones legislativas correspondientes, la aprobación del dictamen legislativo en el Pleno del Congreso Local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del gobernador del



Estado. Por tanto, debe considerarse que dicha violación es suficiente por sí misma para generar la invalidez del decreto impugnado.

Sin que sea obstáculo a la determinación de este Tribunal, el argumento sostenido por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco al rendir su informe, en el sentido de que la reforma tuvo como finalidad la armonización de la ley de la materia, con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, ordenamiento de orden público, interés social y de observancia general en toda la República.

Lo anterior sobre la base de que es criterio de este Tribunal que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a estos grupos vulnerables antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso en el supuesto de legislación emitida en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

Aun considerando el supuesto de que la armonización de la legislación local con una ley general releva al legislador de realizar las consultas respectivas, ello requeriría, en principio, demostrar que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la ley general.

En el caso, el contraste entre la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad con la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, evidencia que no es una réplica; tan sólo las definiciones establecidas en el artículo 2 de la ley local, que precisamente, es uno de los preceptos que se reformaron en el decreto impugnado, así lo demuestran:



<b>Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad</b>	<b>Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco</b>
<p>"Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>"I. Accesibilidad. Las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales;</p>	<p>"Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>"I. Accesibilidad: Las medidas pertinentes para el acceso de las personas con discapacidad a la infraestructura básica, los inmuebles, equipamiento o entorno urbano y los espacios públicos, al transporte, la información y las comunicaciones, servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, para el ejercicio pleno y goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales, y su inclusión a la sociedad;</p>
<p>"II. Ajustes razonables. Se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;</p>	<p>"III. Ajustes razonables: Modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, cuya realización no imponga una carga desproporcionada o afecte derechos de terceros, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;</p>
<p>"IV. Ayudas técnicas. Dispositivos tecnológicos y materiales que permiten habilitar, rehabilitar o compensar una o más limitaciones funcionales, motrices, sensoriales o intelectuales de las personas con discapacidad;</p>	<p>"IV. Ayudas técnicas: Dispositivos técnicos, tecnológicos y materiales que permiten habilitar, rehabilitar o compensar una o más limitaciones funcionales. motrices, sensoriales o intelectuales de las personas con discapacidad, favoreciendo su autonomía e inclusión;</p>
	<p>"V. Barreras de comunicación: Todo obstáculo producido como consecuencia de la falta o deficiencia en el establecimiento de sistemas de señalización, lenguaje visual y auditivo en áreas o actividades del sector público o privado a las que pueda tener acceso el público en general, que obstaculizan a las personas con</p>



	<p>discapacidad la comprensión del entorno y su plena integración;</p>
	<p>"VII. Barreras sociales y culturales: Aquéllas que se generan debido a los prejuicios y actitudes de rechazo, indiferencia o discriminación a que se enfrentan las personas con discapacidad, que impiden su inclusión y participación en la comunidad, el libre desplazamiento en lugares públicos o privados, así como el uso y disfrute de los servicios comunitarios;</p>
	<p>"X. Cuidador principal: Persona o familiar que asuma la responsabilidad, atención y cuidado de una persona con discapacidad;</p>
<p>"XIV. Discriminación por motivos de discapacidad. Se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar, menoscabar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables;</p>	<p>"XIII. Discriminación: Cualquier distinción, exclusión o restricción de un derecho por motivos de discapacidad que tenga el propósito o efecto de obstaculizar, menoscabar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, laboral, educativo, religioso, cultural, civil, deportivo, de comunicación o de otro tipo, así como la denegación de ajustes razonables;</p>
<p>"XVII. Educación inclusiva. Es la educación que propicia la integración de personas con discapacidad a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos;</p>	<p>"XVI. Educación inclusiva: Aquélla que propicia la inclusión y participación de las personas con discapacidad en las instituciones educativas, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos, eliminando los obstáculos materiales que limitan el aprendizaje y la participación de todo el alumnado;</p>
<p>"XXVII. Persona con discapacidad. Toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al interactuar con las barreras que le</p>	<p>"XXIV. Persona con discapacidad: Todo ser humano que tiene ausencia o dificultad congénita, genética o adquirida de algún aptitud o capacidad física, mental, intelectual o sensorial, de manera parcial o total, o displasia esquelética de talla baja, que</p>



imponer el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás;	le impida o dificulte su pleno desarrollo o integración efectiva al medio que lo rodea, de manera temporal o permanente;
"XXIX. Prevención. La adopción de medidas encaminadas a impedir que se produzcan deficiencias físicas, intelectuales, mentales y sensoriales;	"XXV. Prevención: La adopción de programas, medidas y acciones encaminadas a evitar que se produzcan deficiencias físicas, intelectuales, mentales, sensoriales y psicosociales;
"XXXI. Rehabilitación. Proceso de duración limitada y con un objetivo definido, de orden médico, social y educativo entre otros, encaminado a facilitar que una persona con discapacidad alcance un nivel físico, mental, sensorial óptimo, que permita compensar la pérdida de una función, así como proporcionarle una mejor integración social; ..."	"XXVII. Rehabilitación: Acciones terapéuticas, médicas, psicológicas, sociales, educativas y económicas, con enfoque integral, encaminadas a facilitar que una persona con discapacidad alcance su nivel físico, mental y sensorial óptimo, que permita compensar la pérdida de una función, así como proporcionarle una mejor integración social; ..."

En este sentido, al tratarse de una ley específica para regular intereses y/o derechos de las personas con discapacidad, el legislador local estaba obligado a practicar la consulta, previamente a su emisión, con independencia de que ello haya sido con la finalidad de armonizar la legislación local con una ley general.

La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas indígenas y las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

En consecuencia, este Tribunal Constitucional no puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un cambio legislativo que incide en los derechos humanos de las personas con discapacidad, producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta previa.



Por lo anteriormente expuesto, ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

**SEXTO.—Efectos.** En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>16</sup> las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como, por extensión, invalidar todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

**1. Preceptos declarados inválidos.** Conforme a lo resuelto en el considerando quinto de este fallo, se declara la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa, por ser contrario a lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**2. Efectos específicos de la declaración de invalidez.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los

<sup>16</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley." Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., en ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que conforme a la jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS." <sup>17</sup>

En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar con eficacia la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros Poderes Públicos (federales, estatales y/o municipales).

Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes

---

<sup>17</sup> El texto de la jurisprudencia P./J. 84/2007, es el siguiente: "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del País para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)". Datos de localización: Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, «registro digital»: 170879.



u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

Cabe puntualizar que, si bien en diversos precedentes,<sup>18</sup> esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que los Congresos Locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016,<sup>19</sup> 81/2018 y 201/2020,<sup>20</sup> e incluso, de ciento ochenta días naturales

<sup>18</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.

<sup>19</sup> Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas. La Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

<sup>20</sup> Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que: *"la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV2-COVID19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeri-*



para el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad,<sup>21</sup> lo cierto es que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020,<sup>22</sup> el Pleno otorgó un plazo de dieciocho meses, ante las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV2, y el desarrollo de un número significativo de elecciones que se han celebrado o están por celebrarse en el país y que, consecuentemente, tendrán implicaciones en el relevo de las autoridades.

De esta manera, con fundamento en lo previsto 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, la declaración de invalidez debe postergarse por dieciocho meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado Jalisco cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de las personas con discapacidad.

**Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Jalisco.** Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Jalisco en ejercicio de su libertad de configuración y considerando lo establecido en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, determinó reformar la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, debe estimarse que la invalidez derivada de la ausencia de consulta ha de traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de esos derechos humanos, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez del referido decreto no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el órgano legislativo local desarrolle la consulta corres-

---

*das bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor."*

<sup>21</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el 20 y 21 de abril de este dos mil veinte.

<sup>22</sup> Fallada en sesión de uno de marzo de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con precisiones, 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 sexto, relativo a los efectos.



pondiente, cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando quinto de esta determinación y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda.

Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Jalisco<sup>23</sup> para que dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto de esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y, posteriormente, emita la regulación correspondiente.

Lo anterior, en el entendido de que la consulta no debe limitarse al decreto declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación del grupo involucrado en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco.

El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas, y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Jalisco atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura Local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>23</sup> En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, en la cual se determinó: "*Por otro lado, al haberse declarado fundada la omisión atribuida a la Asamblea Legislativa en cuanto al establecimiento en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México de mecanismos político-electorales específicos relacionados con el acceso a cargos de elección popular de las personas integrantes de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad; ésta deberá emitir, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, el acto legislativo que subsane dicha omisión, el cual deberá entrar en vigor antes del proceso electoral siguiente al que inicie en esa localidad en el mes de octubre de dos mil diecisiete.*". Así como en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, fallada el uno de marzo de dos mil veinte.



## RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversos artículos de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de febrero de dos mil veinte, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Jalisco, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, dicho Congreso deberá legislar en la materia contenida en la reforma invalidada, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los 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 once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversos artículos de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de febrero de dos mil veinte. La Ministra y los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

### **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 considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Jalisco a que lleve a cabo la consulta de mérito y emita la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse al decreto declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.



### En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

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

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 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 6 de septiembre 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 176/2020, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversos artículos de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de febrero de dos mil veinte, ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad.

En la sentencia, se precisó que no era obstáculo a la decisión del Tribunal Constitucional, el argumento sostenido por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco.



co al rendir su informe, en el sentido de que la reforma tuvo como finalidad la armonización de la ley de la materia, con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, ordenamiento de orden público, interés social y de observancia general en toda la República.

Lo anterior, además de diversas consideraciones, porque aun considerando el supuesto de que la armonización de la legislación local con una ley general releva al legislador de realizar las consultas respectivas, ello requeriría, en principio, demostrar que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la ley general.

Es en relación con este último tema que formulo el presente voto concurrente, a efecto de manifestar el criterio que sostengo en cuanto a la facultad de las Legislaturas Locales de replicar el contenido de una ley general.

En cuanto a las leyes generales he considerado que existen supuestos en los que es válido que las leyes locales reproduzcan los contenidos de las leyes generales, especialmente en el ámbito de coordinación y concreción de la regulación de que se trate.

En mi opinión, tal reiteración o repetición, por sí misma, no adolece de vicio constitucional alguno. Esas disposiciones simplemente reflejan o son una mera transcripción de la norma de la ley general, lo cual no se traduce en una invasión de la competencia del legislador federal; más bien, considero que se trata de un parafraseo que puede ser útil para que en la ley local se entienda todo el sistema o incluso el propio contenido de la ley en su integridad.

Además, considero que puede resultar conveniente para los operadores jurídicos de la entidad federativa que, de primera mano, consulten y aplican la ley local, sin que sea necesario que de manera constante consulten o cotejen la ley general respecto a contenidos normativos o definiciones que son necesarios para resolver los problemas prácticos que se les presentan.

También he sostenido que las Legislaturas Locales pueden regular aspectos cuando en la propia ley general se establece expresamente o cuando han sido las leyes generales omisas en regular aspectos indispensables para hacer coherente, congruente o funcional el ordenamiento local. En estos casos, cuando la regulación se vuelve indispensable y no se legisló al respecto por el órgano federal, estimo que se puede considerar que las Legislaturas Locales lo pueden hacer en tanto no se hayan legislado esos aspectos por el Congreso de la Unión. Esto obedece a que debe dársele plena efectividad al sistema jurídico local, en la materia de que se trate. Ello, por supuesto, siempre y cuando



no sea en contra de la Constitución Federal o de disposiciones de la ley general de la materia.<sup>1</sup>

Sin embargo, ese pronunciamiento no desconoce que existen aspectos que están vedados a los Congresos Locales, tratándose de competencias distribuidas en leyes generales, sobre todo cuando el propio Texto Constitucional refiere que ciertos aspectos corresponden exclusivamente al contenido de la ley general y, por tanto, su regulación es facultad exclusiva de la Federación.

Estas razones constituyen las aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

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

Este voto se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 176/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 176/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco,<sup>1</sup> publicado

<sup>1</sup> Esto no es ajeno a los sistemas federales, puesto que el sistema original de los Estados Unidos Mexicanos ha considerado precisamente como facultad concurrente, que los Estados de la Unión pueden legislar en ciertas materias cuando el Congreso Federal no lo ha hecho, propiciando con ello que no se generen vacíos legislativos en el sistema jurídico de los Estados federados. Estoy consciente de que esta no es una práctica aceptada en nuestro sistema jurídico y en las decisiones del Máximo Tribunal del País, pero en mi opinión es válido aceptar que es posible en casos específicos en que las leyes generales han sido omisas en regulaciones indispensables para que el orden jurídico local pueda funcionar debidamente.

<sup>1</sup> **Decreto Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco**

**"Artículo 1. ..."**

"I. Promover, proteger y garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, así como su inclusión social dentro de un marco legal que fomente el respeto y garantice la igualdad de oportunidades;

"II. a VI. ..."

**"Artículo 2. ..."**

"I. Accesibilidad: Las medidas pertinentes para el acceso de las personas con discapacidad a la infraestructura básica, los inmuebles, equipamiento o entorno urbano y los espacios públicos, al transporte, la información y las comunicaciones, servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, para el ejercicio pleno y goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales, y su inclusión a la sociedad;

"II. ..."

"III. Ajustes razonables: Modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, cuya realización no imponga una carga desproporcionada o afecte derechos de terceros, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"IV. Ayudas técnicas: Dispositivos técnicos, tecnológicos y materiales que permiten habilitar, rehabilitar o compensar una o más limitaciones funcionales, motrices, sensoriales o intelectuales de las personas con discapacidad, favoreciendo su autonomía e inclusión,

"V. Barreras de comunicación: Todo obstáculo producido como consecuencia de la falta o deficiencia en el establecimiento de sistemas de señalización, lenguaje visual y auditivo en áreas o actividades del sector público o privado a las que pueda tener acceso el público en general, que obstaculizan a las personas con discapacidad la comprensión del entorno y su plena integración;

"VI. ..."

"VII. Barreras sociales y culturales: Aquéllas que se generan debido a los prejuicios y actitudes de rechazo, indiferencia o discriminación a que se enfrentan las personas con discapacidad, que impiden su inclusión y participación en la comunidad, el libre desplazamiento en lugares públicos o privados, así como el uso y disfrute de los servicios comunitarios;

"VIII. ..."

"IX. Convención: Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad;

"X. Cuidador principal: Persona o familiar que asuma la responsabilidad, atención y cuidado de una persona con discapacidad;

"XI. y XII. ..."

"XIII. Discriminación: Cualquier distinción, exclusión o restricción de un derecho por motivos de discapacidad que tenga el propósito o efecto de obstaculizar, menoscabar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, laboral, educativo, religioso, cultural, civil, deportivo, de comunicación o de otro tipo, así como la denegación de ajustes razonables;

"XIV. y XV. ..."

"XVI. Educación inclusiva: Aquélla que propicia la inclusión y participación de las personas con discapacidad en las instituciones educativas, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos, eliminando los obstáculos materiales que limitan el aprendizaje y la participación de todo el alumnado;

"XVII a XXIII. ..."

"XXIV. Persona con discapacidad: Todo ser humano que tiene ausencia o dificultad congénita, genética o adquirida de algún aptitud o capacidad física, mental, intelectual o sensorial, de manera



parcial o total, o displasia esquelética de talla baja, que le impida o dificulte su pleno desarrollo o integración efectiva al medio que lo rodea, de manera temporal o permanente;

"XXV. Prevención: La adopción de programas, medidas y acciones encaminadas a evitar que se produzcan deficiencias físicas, intelectuales, mentales, sensoriales y psicosociales;

"XXVI. ...

"XXVII. Rehabilitación: Acciones terapéuticas, médicas, psicológicas, sociales, educativas y económicas, con enfoque integral, encaminadas a facilitar que una persona con discapacidad alcance su nivel físico, mental y sensorial óptimo, que permita compensar la pérdida de una función, así como proporcionarle una mejor integración social;

"XXVIII. a XXX. ..."

**"Artículo 4.** Las personas con discapacidad gozarán de todos los derechos que establece el orden jurídico mexicano, los tratados internacionales y la presente ley, sin distinción alguna motivada por el origen étnico, nacional, género, edad, trastorno de talla, condición social, económica o de salud, religión, opiniones, estado civil, preferencias sexuales, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria o cualquier otra característica propia de la condición humana o que atente contra su dignidad, y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, así como los siguientes:

"I. a XVII. ..."

**"Artículo 5.** Las autoridades están obligadas a generar políticas públicas, las que se deberán regir bajo los principios de equidad, justicia social, igualdad de oportunidades, respeto, reconocimiento de las diferencias dignidad, integración, accesibilidad universal, no discriminación y transversalidad, para la protección y el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad para lo cual podrán:

"I. a IX. ..."

**"Artículo 26.** ...

"I. a IV. ...

"V. Establecer bancos de prótesis, órtesis, ayudas técnicas y medicinas de uso restringido para apoyar en su gestión y obtención a personas con discapacidad, privilegiando a personas de escasos recursos, y fomentar la creación de centros asistenciales, temporales o permanentes, donde las personas con discapacidad sean atendidas en condiciones que respeten su dignidad y sus derechos, de conformidad con los principios establecidos en la presente ley;

"VI. a XV. ..."

**"Artículo 26 Bis.** ...

"I. a V. ...

"VI. Promover, en coordinación con la Secretaría del Sistema de Asistencia Social, programas de apoyo para cuidadores principales, de conformidad con la disponibilidad presupuestal;

"VII. Diseñar y cumplimentar en lo conducente el programa de vivienda del Estado, observando el principio de inclusión de las personas con discapacidad; y,

"VIII. Las demás facultades establecidas por esta ley y la legislación estatal en la materia. ..."

**"Artículo 29.** Corresponde a la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública:

"I. Promover y realizar programas para que los entes públicos lleven a cabo, en forma gradual, los ajustes razonables a las instalaciones abiertas al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales que permitan la accesibilidad universal e inclusión total de las personas con discapacidad;

"II. Vigilar que en todos los proyectos de construcción y modificación de obra pública a su cargo se contemplen las características de diseño universal, accesibilidad y ajustes razonables que permitan garantizar el acceso, movilidad y uso para personas con discapacidad.

"III. Vigilar, en el ámbito de su competencia, que en la planificación y urbanización de las vías, parques y jardines públicos se contemple la perspectiva de inclusión, accesibilidad y diseño universal



el veintisiete de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad federativa referida, por ser contrario a lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia. No obstante, estimo que es necesario fortalecer el estándar de análisis respecto del derecho a la consulta a personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado desde el primer asunto en el que se discutió este tema, por lo que no puedo estar más de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

No obstante, me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad: me refiero a la **igualdad entre el hombre y la mujer**.

---

a fin de facilitar el tránsito, desplazamiento y uso de estos espacios por las personas con discapacidad.

"IV. Implementar y vigilar la adecuada señalización ya sea sonora, visual o táctil para orientar con seguridad a las personas con discapacidad en su desplazamiento y uso de los espacios públicos y privados; y,

"V. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables."

**"Artículo 30. ...**

"I. Promover el establecimiento de políticas en materia de trabajo, encaminadas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, garantizando que, en ningún caso, la discapacidad sea motivo de discriminación para la selección, contratación y continuidad en el empleo;

"II. Promover el otorgamiento de estímulos fiscales y financieros y reconocimiento público a las empresas e instituciones de gobierno que cuenten con programas de contratación de personas con discapacidad en condiciones de igualdad, así como beneficios adicionales para quienes en virtud de dichas contrataciones realicen adaptaciones, eliminen barreras físicas o rediseñen sus áreas de trabajo;

"III. Impulsar acciones entre los sectores público, social y privado para la creación y desarrollo de bolsas de trabajo, así como becas de empleo, para las personas con discapacidad; y,

"IV. ..."



En efecto, en el preámbulo de la citada convención se reconoce que **"las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación"**. Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

### **"Artículo 3**

#### **"Principios generales**

"Los principios de la presente convención serán:

"...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer."

### **"Artículo 6**

#### **"Mujeres con discapacidad**

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales."

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Este voto se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 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. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.**

**III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE INTERPRETA Y CONFIGURA A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD ANTE LA LEY Y DE IGUALDAD EN LA LEY.**

**IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE CONFIGURA POR UNA DIMENSIÓN FORMAL, O DE DERECHO, Y OTRA SUSTANTIVA, O DE HECHO.**

**V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. DIFERENCIAS ENTRE DISTINCIÓN Y DISCRIMINACIÓN.**

**VI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL TÉRMINO DE "LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY", PREVISTO EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL DISPONER EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS DE PODER SER NOMBRADOS PARA CUALQUIER EMPLEO O COMISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, SE REFIERE A CUESTIONES INHERENTES A LA PERSONA Y NO A ASPECTOS EXTRÍNSECOS A ÉSTA.**

**VII. COMISIÓN DE BÚSQUEDA DEL ESTADO DE NAYARIT. NATURALEZA DEL CARGO DE SU TITULAR.**

**VIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER RECIBIDO CONDENA POR DELITOS DOLOSOS PARA SER TITULAR DE LA COMISIÓN DE BÚSQUEDA DEL ESTADO DE NAYARIT, CONSTITUYE UNA MEDIDA SOBREINCLUSIVA QUE VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE NAYARIT).**



**IX. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LA NORMA QUE ESTABLECE EL REQUISITO DE NO HABER RECIBIDO CONDENA POR DELITOS DOLOSOS PARA SER TITULAR DE LA COMISIÓN DE BÚSQUEDA DEL ESTADO DE NAYARIT, INTRODUCE UNA EXIGENCIA DE ORDEN MORAL QUE NO GUARDA UNA RELACIÓN OBJETIVA CON LA NATURALEZA DE DICHO CARGO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE NAYARIT).**

**X. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. AUN CUANDO LA LEY GENERAL RELATIVA FORMA PARTE DEL MARCO NORMATIVO EN LA MATERIA, NO ESTÁ EXPRESAMENTE INCORPORADA POR EL CONSTITUYENTE COMO PARTE DEL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE NAYARIT).**

**XI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO PREVIAMENTE INHABILITADO COMO SERVIDOR PÚBLICO PARA SER TITULAR DE LA COMISIÓN DE BÚSQUEDA DEL ESTADO DE NAYARIT, VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE NAYARIT).**

**XII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO PREVIAMENTE INHABILITADO COMO SERVIDOR PÚBLICO PARA SER TITULAR DE LA COMISIÓN DE BÚSQUEDA DEL ESTADO DE NAYARIT, CARECE DE UN VÍNCULO ESTRECHO CON LA CONFIGURACIÓN DE UN PERFIL INHERENTE AL TIPO DE TRABAJO A DESEMPEÑAR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE NAYARIT).**

**XIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO PREVIAMENTE INHABILITADO COMO SERVIDOR PÚBLICO PARA SER TITULAR DE LA COMISIÓN DE BÚSQUEDA DEL ESTADO DE NAYARIT, PROVOCA UN EFECTO INUSITADO Y TRASCEDENTE A CUALQUIER INHABILITACIÓN IMPUESTA EN EL PASADO DE UNA PERSONA (INVALIDEZ DEL**



## **ARTÍCULO 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE NAYARIT).**

**XIV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LA REFERENCIA DEL REQUISITO DE NO HABER SIDO PREVIAMENTE INHABILITADO COMO SERVIDOR PÚBLICO A DETERMINADOS DELITOS O FALTAS QUE, POR SUS CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS, TENGAN EL POTENCIAL DE INCIDIR DIRECTA O INDIRECTAMENTE EN LA FUNCIÓN A DESEMPEÑAR ES UNA CUESTIÓN QUE DEBE JUSTIFICARSE Y ANALIZARSE CASO POR CASO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE NAYARIT).**

**XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE NAYARIT).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 263/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 25 DE MAYO 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 veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, emite la siguiente

### **Sentencia**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 263/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra la fracción III del artículo 20 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit, expedida mediante decreto publicado el veintiocho de agosto de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa. La fracción impugnada establece como requisito para ser titular de la Comisión de Búsqueda Local no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público.



## I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. **Presentación de la demanda.** El veinticinco de septiembre de dos mil veinte, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra la fracción III del artículo 20 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit, expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintiocho de agosto de dos mil veinte.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la promovente expuso, en un único concepto de invalidez, los siguientes argumentos:

a) El artículo 20, fracción III, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit establece como requisito para acceder a la titularidad de la Comisión de Búsqueda Local no haber sido condenado por la comisión de delito doloso o inhabilitado como servidor público.

b) Esas exigencias vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y de acceso a un empleo público, toda vez que impiden de forma injustificada que las personas que han sido sentenciadas por la comisión de cualquier delito doloso, o que hayan sido inhabilitadas, puedan desempeñar la función pública, aun cuando dicha sanción ya haya sido cumplida.

c) El artículo 1o. de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es Parte. Establece la prohibición de discriminar, lo que se hace extensiva a todas las autoridades del Estado en sus respectivos ámbitos de competencia. En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece igual protección ante la ley. Además, si un Estado establece disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión.

d) Respecto a la libertad de trabajo (artículo 5o. de la Constitución Federal) y el derecho a ocupar un cargo público (artículo 35, fracción VI, de la Constitución), se advierte que todas las personas en un plano de igualdad pueden



dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica el derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombradas para tal efecto. El Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de los servidores públicos tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues debe garantizarse la igualdad de oportunidades.

e) En relación con el requisito previsto en la norma impugnada consistente en no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso, dicha exigencia constituye una medida discriminatoria. Limita de forma genérica a las personas condenadas por la comisión de cualquier delito doloso sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar por la titularidad de la Comisión de Búsqueda Nayarita.

f) Conforme al artículo 24, fracción I, del Código Penal de Nayarit, los delitos serán dolosos cuando el sujeto actúa conociendo los elementos objetivos de la descripción típica o previendo el posible resultado y quiere o acepta la realización del hecho punible. En el caso, cuando una persona haya cometido una conducta dolosa, le quedará vedado de manera absoluta la posibilidad de acceder al puesto en cuestión, aun cuando la misma no se encuentre vinculada o relacionada estrechamente con las funciones que se desempeñarán en el cargo, inclusive cuando el delito no amerite pena corporal. El legislador podía acotarlo a determinados delitos, como aquellos previstos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

g) Una vez que la persona ha compurgado su sanción penal, lo que supone que se ha concluido el proceso, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reinsertarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad. Este aspecto forma parte de la vida privada, por lo que no es válido que se les excluya. De lo contrario, tendría por efecto estigmatizar a aquellas personas que deseen participar prestando sus servicios al sector público, al exigir que no cuenten con ningún tipo de infracciones a las leyes penales, por más insignificantes que sean.

h) Por lo que hace al requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público, implica que una persona ha sido sujeto de responsabilidad adminis-



trativa; sin embargo, una vez que cumple con sus sanciones, las personas deben quedar en posibilidad de poder volver a ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, de lo contrario, se trataría de una inhabilitación perpetua.

i) Las sanciones de inhabilitación proceden, incluso, por la comisión de una falta administrativa no grave, aunado a que las personas han sido sancionadas con esta medida y han cumplido la misma deben quedar en posibilidad de ejercer un cargo público, pues se trata de un derecho fundamental.

j) Las personas que hayan sido inhabilitadas por la comisión de una falta administrativa, grave o no grave, quedarán impedidas para ocupar el cargo en cuestión por tiempo determinado. Conforme a la Ley General en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la inhabilitación será no menor a tres meses y no podrá exceder de un año por la comisión de faltas no graves. Mientras que, para faltas graves, la inhabilitación tendrá una temporalidad de tres meses a veinte años dependiendo del monto de la afectación.

k) Este requisito resulta injustificado y desproporcional pues quienes cumplieron este tipo de sanciones administrativas deben encontrarse en la posibilidad de ejercer de nuevo un cargo público.

l) En el estudio de ambos requisitos, se debe considerar que esas exigencias contienen categorías sospechosas, las cuales atentan contra la dignidad humana y tienen por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas a ser nombradas para cualquier empleo público. Una vez que la persona ha compurgado su sanción penal y ha transcurrido el periodo por el cual fue inhabilitada, se debe estimar que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

m) Si bien el artículo 1o. de la Constitución Federal no prevé textualmente la prohibición de discriminar a las personas cuando se encuentren en los supuestos que nos ocupan, ello no implica que no se trate de categorías sospechosas. Existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir,



marginalizar o discriminar a quienes las tienen o a quienes se les asocia con ciertos atributos. En el caso, no se supera un escrutinio estricto de la norma.

3. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte tuvo por recibida la demanda y ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 263/2020, así como su turno al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento correspondiente.

4. El veintinueve de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Tuvo como autoridades emisoras de la norma a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit y ordenó dar vista para que, dentro del plazo de quince días hábiles, rindieran los informes correspondientes. También se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, hasta antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su representación corresponda.

5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit.** El consejero jurídico del gobernador del Estado de Nayarit, rindió su informe en los siguientes términos:

a) Es cierto el acto reclamado, toda vez que el catorce de mayo de dos mil diecinueve se presentó la *iniciativa de Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit*. Luego del proceso legislativo, se aprobó el decreto que contiene la ley bajo estudio, misma que fue remitida al titular del Poder Ejecutivo del Estado para su correspondiente promulgación y publicación. El veintiséis de agosto de dos mil veinte fue promulgada ante la fe del secretario general de Gobierno y se publicó el veintiocho de ese mismo mes y año en el Periódico Oficial.

b) Precisa que 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. En el segundo párrafo del artículo noveno transitorio señala la obligatoriedad de las entidades federativas de emitir y, en



su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia. La ley general dispone lo siguiente:

"Artículo 51. La Comisión Nacional de Búsqueda está a cargo de una persona titular nombrada y removida por el presidente de la República, a propuesta del secretario de Gobernación.

"Para el nombramiento, la Secretaría de Gobernación realizará una consulta pública previa a los colectivos de víctimas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia. Para ser titular se requiere:

"I. Ser ciudadana o ciudadano mexicano;

**"II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;**

"III. Contar con título profesional;

"IV. No haber desempeñado cargo de dirigente nacional o estatal en algún partido político, dentro de los dos años previos a su nombramiento;

"V. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público, en la sociedad civil o académicas relacionadas con la materia de esta ley, por lo menos en los dos años previos a su nombramiento; y,

"VI. Contar con conocimientos y experiencia en derechos humanos y búsqueda de personas, y preferentemente con conocimientos en ciencias forenses o investigación criminal.

"...

**"Las entidades federativas deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla el presente artículo para la selección de la persona titular de la Comisión de Búsqueda Local que corresponda."**

c) Por tanto, se advierte que, en cumplimiento con el transitorio referido y con el párrafo quinto del artículo 51 de la ley general, el Congreso de Nayarit y



el Poder Ejecutivo, promulgó y ordenó publicar en el Periódico Oficial la norma general cuya invalidez se demanda. En todo caso, los actos no fueron originados por el Poder Ejecutivo, sino que, en cumplimiento a lo ordenado en la Constitución Local, se efectuó su correspondiente promulgación y publicación.

**6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Nayarit.** El jefe de la Unidad Jurídica y representante jurídico del Congreso del Estado, cargo que le fue conferido por la Comisión de Gobierno de la Trigésima Segunda Legislatura, rindió informe en los siguientes términos:

a) En ningún momento se vulnera el derecho de igualdad y prohibición de discriminación, el derecho de acceso a un cargo en el servicio público, ni la libertad de trabajo. El que la fracción III, dispositivo 20, señale como requisito para acceder a la titularidad de la Comisión de Búsqueda Local no haber sido condenado por la comisión del delito doloso o inhabilitado como servidor público, en ninguna circunstancia se debe considerar que haya violaciones a sus derechos fundamentales contemplados en los convenios internacionales y en los preceptos constitucionales a que hace referencia en su demanda.

b) Resulta equívoco el argumento de la demandante cuando señala que se transgrede la libertad laboral, a lo cual esta autoridad sostiene que no es verdad, toda vez que no se trata de un simple trabajador que se le da un trabajo, sino que existen elementos para el acceso a un empleo público recordando que se busca tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función.

c) Establecer principios rectores de la función pública se traduce en una garantía a favor de los gobernados para que los funcionarios se conduzcan con apego a la legalidad, a los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

7. Ni la Fiscalía General de la República, ni la Consejería Jurídica del Gobierno Federal presentaron opinión alguna.

**8. Cierre de la instrucción.** Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de seis de abril de dos mil veintiuno, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.



## II. Competencia

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la invalidez de la fracción III del artículo 20 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit, por estimarla contraria a los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.

## III. Oportunidad

10. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

11. El decreto por el que se expidió la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit se publicó el veintiocho de agosto de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de esa entidad. La demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de septiembre de dos mil veinte.

12. Así, el plazo de treinta días naturales transcurrió del sábado veintinueve de agosto al domingo veintisiete de septiembre de dos mil veinte; siendo el día de presentación inhábil, se podía presentar al día siguiente hábil, esto es, el lunes veintiocho de ese mismo mes y año. Dado que la demanda se presentó el viernes veinticinco de septiembre de dos mil veinte, es oportuna por encontrarse dentro del plazo referido.

## IV. Legitimación

13. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada, pues presentó la demanda la presidenta de la Comisión Nacional de Derechos



Humanos, órgano facultado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y las emitidas por las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución.<sup>1</sup>

14. En el caso, la Comisión Nacional impugnó la fracción III del artículo 20 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit que, alega, transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.

15. Conforme al artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el 18 de su reglamento interno, corresponde a su presidente la representación legal. La demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo por parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

## V. Causas de improcedencia

16. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"...

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

"...

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



## VI. Estudio de fondo

17. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclama la validez de la fracción III del artículo 20 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit, publicada mediante decreto el veintiocho de agosto de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de ese Estado, cuyo contenido es el siguiente:

**"Artículo 20.** Para ser titular de la Comisión de Búsqueda se requiere:

"...

"III. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público."

18. Corresponde a este Pleno determinar si la norma, en su fracción impugnada, es constitucional o de lo contrario, determinar la invalidez de ésta. Para ello, el estudio se dividirá en tres partes: parámetro de regularidad constitucional (A); estudio del requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso (B); y, requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público (C).

### **A. Parámetro de regularidad constitucional**

19. En tanto que los agravios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se formulan principalmente a la luz del derecho de igualdad y no discriminación, y tomando en consideración, además, que diversos precedentes<sup>2</sup> de esta Suprema Corte han abordado temáticas similares a las planteadas en la presente acción y se han analizado conforme al parámetro de

<sup>2</sup> Acción de inconstitucionalidad 83/2019, fallada el 15 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Acción de inconstitucionalidad 111/2019, fallada el 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Acción de inconstitucionalidad 117/2020, fallada el 20 de abril de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



regularidad constitucional de este este derecho, se aborda el estudio del presente asunto bajo esa óptica.

20. La Constitución Federal establece el derecho a la igualdad y no discriminación en el último párrafo del artículo 1o., el cual señala:

**"Artículo 1o.**

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

21. Este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016,<sup>3</sup> sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1o. de la Constitución Federal es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

22. 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.

23. 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

<sup>3</sup> Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todas las personas deban ser siempre iguales en todos los ámbitos, en condiciones absolutas y bajo cualquier circunstancia. Al contrario, en lo que debe traducirse el derecho a la igualdad es en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio de forma injustificada; por ello, dicho principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de tal forma que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que será una exigencia constitucional.<sup>4</sup>

24. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de San Antônio de Jesus Vs. Brasil*, señaló que: "Los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de ese carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas".<sup>5</sup>

25. Por otro lado, en el *Caso Duque Vs. Colombia*, el Tribunal Interamericano reiteró que: "La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentren incursos en tal situación."<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Mismas consideraciones se sostuvieron por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales; así como en la acción de inconstitucionalidad 50/2019, resuelta por este Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

<sup>5</sup> Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párrafo 183.

<sup>6</sup> Corte IDH. *Caso Duque Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C. No. 310, párrafo 91.



26. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incurso en tal situación.

27. Asimismo, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el derecho a la igualdad. En efecto, en la jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.),<sup>7</sup> señaló que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido interpretado y configurado a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (dimensión formal). Sin embargo, también tiene una dimensión sustantiva o de hecho.

28. En cuanto al principio de igualdad ante la ley, obliga 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 razonable y suficiente.

29. En esa línea, el principio de igualdad en la ley opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

30. Por otra parte, el derecho a la igualdad, en su dimensión sustantiva o de hecho, tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales,

<sup>7</sup> "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.". Tesis 1a./J. 125/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, registro digital: 2015679.



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.

31. Lo anterior también ha sido reiterado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, más recientemente, en el *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, donde sostuvo que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: la primera es la formal, que establece la igualdad ante la ley, la segunda es la material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados. Bajo esta línea, señaló que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, es decir, corregir las desigualdades existentes para promover la inclusión y participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos y, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material.<sup>8</sup>

32. Sin embargo, es importante mencionar que este Tribunal Pleno también ha señalado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues la distinción y la discriminación son jurídicamente diferentes. Pues bien, la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

33. Además, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.<sup>9</sup> En similares términos, el artículo 35, fracción VI, de la

<sup>8</sup> Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de San Antônio de Jesus Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párrafo 199.

<sup>9</sup> **"23. Derechos políticos**

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:



Constitución Federal dispone como un derecho de la ciudadanía de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público teniendo las calidades que establezca la ley.<sup>10</sup>

34. El Tribunal Pleno ha interpretado que, cuando se utiliza el término "las calidades que establezca la ley", se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.<sup>11</sup> En el ámbito de su competencia, las Legislaturas Locales o el Congreso de la Unión gozan de una amplia configuración para definir en las leyes secundarias las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público.

35. Será necesario que los requisitos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige criterios

"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."**

<sup>10</sup> **"Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

**"I.** Votar en las elecciones populares;

**"II.** Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

**"III.** Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

**"IV.** Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

**"V.** Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

**"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."**

<sup>11</sup> Acción de inconstitucionalidad 111/2019, fallada el 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En el apartado que interesa, el precedente sigue lo fallado en las acciones de inconstitucionalidad 28/2006 y 30/2006, falladas el 5 de octubre de 2006, bajo la ponencia del Ministro Juan Silva Meza.



objetivos y razonables a fin de evitar la discriminación a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

36. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la ley, como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público. Sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo, y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que acorde al nivel de especialización solicitado, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

### **B. Requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso**

37. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que esta exigencia vulnera el derecho de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el acceso a un empleo público, toda vez que, injustificadamente, impiden que las personas que han sido sentenciadas por la comisión de un delito puedan desempeñar la función pública aun cuando la sanción ya haya sido cumplida. Además, limita de forma genérica a las personas condenadas por la comisión de cualquier delito doloso, sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar por la titularidad de la Comisión de Búsqueda Nayarita.

38. Alega que, conforme al artículo 24, fracción I, del Código Penal de Nayarit, los delitos serán dolosos cuando el sujeto actúa conociendo los elementos objetivos de la descripción típica o previendo el posible resultado y quiere o acepta la realización del hecho punible. En el caso, cuando una persona haya cometido una conducta dolosa, le quedará vedado de manera absoluta la posibilidad de acceder al puesto en cuestión, aun cuando la misma no se encuentre vinculada o relacionada estrechamente con las funciones que se desempeñarán



en el cargo, inclusive cuando el delito no amerite pena corporal. El legislador podía acotarlo a determinados delitos, como aquellos previstos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

39. El concepto de invalidez resulta, en esencia, **fundado**. El requisito resulta inconstitucional por ser contrario al derecho a la igualdad; en consecuencia, debe decretarse su invalidez.

40. Tal como lo hace valer la accionante, la formulación de la norma resulta en extremo general, ya que comprende cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, sin importar que guarden relación con la función que se les va a encomendar.

41. Ahora bien, es necesario referirnos brevemente a la naturaleza del cargo en estudio.

42. La Comisión de Búsqueda determina, ejecuta y da seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas en todo el territorio del Estado de Nayarit.<sup>12</sup> La Comisión Local estará a cargo de una persona titular o comisionado.

43. Sus atribuciones son muy amplias, pero se destacan algunas a continuación.<sup>13</sup> Debe realizar de forma inmediata todas las acciones de búsqueda relevantes en cada caso cuando tenga noticia por cualquier medio de una posible desaparición o no localización o recibe un reporte. Entonces, debe mantener comunicación constante con la Fiscalía de Personas Desaparecidas y demás autoridades federales, estatales y municipales, para la coordinación constante de acciones de búsqueda y localización. También puede recibir la información que aporten los particulares u organizaciones civiles y remitirla a la Fiscalía de Personas Desaparecidas y asesorar y canalizar a los familiares ante esa fiscalía, para que realicen la denuncia.

<sup>12</sup> Artículo 8 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Nayarit.

<sup>13</sup> Artículo 13 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Nayarit.



44. Como puede advertirse, conforme al artículo 13 de la ley local en materia de personas desaparecidas, las funciones principales son en materia de búsqueda, muchas de las cuales se deben hacer en coordinación o coadyuvancia con la fiscalía, pero sin que puedan equipararse las funciones.

45. Además, la Comisión de Búsqueda, a través de su titular o persona comisionada, realiza diversas acciones en coordinación con víctimas, colectivos y con otras instituciones que integran el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y la Comisión Nacional, como impulsar la vinculación con esas instituciones para el intercambio de mejores prácticas; tiene a su cargo el Registro Estatal; puede emitir medidas extraordinarias y alertas en los Municipios del Estado cuando aumenten las desapariciones; debe dar seguimiento a recomendaciones, medidas cautelares y acciones urgentes, sentencias o cualquier resolución de órganos internacionales y nacionales; tiene a su cargo diseñar los programas de búsqueda de personas; debe elaborar análisis de contexto que incorporen a los procesos de búsqueda, elementos sociológicos, antropológicos, criminológicos y victimológicos, a fin de fortalecer acciones de búsqueda; además, debe aplicar el Protocolo Homologado de Búsqueda.

46. Si bien se puede advertir que se requiere un nivel de especialización y de conocimiento en la materia, así como funciones muy relevantes de acciones de búsqueda y de política pública en la materia, lo que conlleva un perfil de funcionario muy relevante en el contexto actual de desapariciones, lo cierto es que el requisito resulta *sobreinclusivo*. Cuando se refiere a delito doloso, no se acota la gravedad del mismo, la pena impuesta o el grado de culpabilidad, por lo que comprende, incluso, aquellos delitos cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad. Lo anterior, sin que se justifique por qué tal medida resulta idónea para garantizar el correcto ejercicio de la titularidad de la Comisión de Búsqueda Local.

47. Por tanto, el legislador introdujo una diferenciación injustificada que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en el cargo, lo que resulta, además, contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre sujetos que se encuentran en una situación jurídicamente relevante para satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.



48. Además, exigir a la persona que pretende ocupar el cargo de comisionado que compruebe que no ha sido condenada por delito doloso implica que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral en el sentido de que una persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de dicha labor.

49. Por otra parte, resulta infundado el argumento del Poder Legislativo local que, en su informe, refiere que la Legislatura sólo se limitó a reiterar lo dispuesto en el artículo 51, fracción II, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.<sup>14</sup> Ello es así porque, aun cuando la legislación general forma parte del marco normativo en la materia, no puede obviarse que sigue siendo una legislación inferior a la Constitución y que, además, no está expresamente incorporada por el Constituyente como parte del parámetro de regularidad constitucional. Por ello, su contenido no puede restringir el alcance de un derecho humano que otorga expresamente la Constitución y los tratados internacionales.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> "Artículo 51. La Comisión Nacional de Búsqueda está a cargo de una persona titular nombrada y removida por el presidente de la República, a propuesta del secretario de Gobernación.

"Para el nombramiento, la Secretaría de Gobernación realizará una consulta pública previa a los colectivos de víctimas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia. Para ser titular se requiere:

"I. Ser ciudadana o ciudadano mexicano;

**"II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;**

"III. Contar con título profesional;

"IV. No haber desempeñado cargo de dirigente nacional o estatal en algún partido político, dentro de los dos años previos a su nombramiento;

"V. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público, en la sociedad civil o académicas relacionadas con la materia de esta ley, por lo menos en los dos años previos a su nombramiento; y,

"VI. Contar con conocimientos y experiencia en derechos humanos y búsqueda de personas, y preferentemente con conocimientos en ciencias forenses o investigación criminal.

"...

**"Las entidades federativas deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla el presente artículo para la selección de la persona titular de la Comisión de Búsqueda Local que corresponda."**

<sup>15</sup> Las mismas consideraciones fueron sostenidas por este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 (resuelta en sesión de diez de noviembre de dos mil quince) y 140/2020 (resuelta en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte).



50. En similares términos se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 83/2019 y 117/2020.

### **C. Requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público**

51. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que, por lo que hace al requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público, implica que una persona ha sido sujeto de responsabilidad administrativa; sin embargo, una vez que cumple con sus sanciones, las personas deben quedar en posibilidad de poder volver a ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, de lo contrario, se trataría de una inhabilitación perpetua.

52. Señala que, conforme a la Ley General en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la inhabilitación será no menor a tres meses y no podrá exceder de un año por la comisión de faltas no graves. Mientras que, para faltas graves, la inhabilitación tendrá una temporalidad de tres meses a veinte años, dependiendo del monto de la afectación. Este requisito resulta injustificado y desproporcional, pues quienes cumplieron este tipo de sanciones administrativas deben encontrarse en la posibilidad de ejercer un nuevo cargo público.

53. Este Tribunal considera que el requisito ***no haber sido inhabilitado como servidor público*** resulta irrazonable, por lo que debe declararse su invalidez.

54. Para ello, por resultar aplicable al caso, resulta pertinente retomar las consideraciones sostenidas por este Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 111/2019, donde se invalidó una norma que contenía el requisito de "no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", para ser vicéfiscal, director general, coordinador general o titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, fiscal del Ministerio Público o perito perteneciente al servicio profesional de carrera, conforme a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

55. En ese precedente se estimó que, si bien la norma persigue avanzar en fines constitucionalmente aceptables, esto es, en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinados empleos públicos, lo cierto es que



contienen hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, toda vez que:

- No permiten identificar si la destitución o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política.
- No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves.
- No contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
- Y no distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

56. En el presente caso, la norma impugnada, al establecer las distinciones en cuestión, como restricciones de acceso a un empleo público, excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido destituida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo y, en cualquier momento, lo que de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia, e, incluso, de cualquier puesto público.

57. Si a una persona se le restringe el acceso a un empleo público determinado por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado –penal, política o administrativamente– con una pena ya cumplida, una destitución ya ejecutada en un puesto determinado que se ocupaba, o con una inhabilitación temporal cuyo plazo ya se cumplió, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.



58. Para ello, debe recordarse que, en lo que se refiere al acceso a los cargos públicos, este Alto Tribunal ha determinado que las calidades a ser fijadas en la ley, a las que se refiere la Carta Magna en su artículo 35, deben ser **razonables** y no **discriminatorias**,<sup>16</sup> condición que no se cumple en las normas impugnadas.

59. Ello porque, se insiste, en las normas referidas, el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar**, sino, en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido nunca en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobreinclusivo.

60. Además, el requisito en cuestión excluye indefinidamente y de por vida la posibilidad de acceder al empleo público referido. En consecuencia, provocan un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas a una persona un determinado tiempo adquieren un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona. Esa exclusión genera un efecto discriminante injustificado.

61. Similares consideraciones fueron sostenidas al resolver las acciones de inconstitucionalidad 106/2019 y 184/2020.

62. Es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos el asociado a las normas impugnadas, podría resultar posible incluir requisitos como los impugnados, pero con respecto a determinados delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

<sup>16</sup> Acción de inconstitucionalidad 74/2008. Fallada el 12 de enero de 2010.



63. Esto es, podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas, por ejemplo, delitos o infracciones graves o dolosas que clara y directamente tengan relación con la función a desempeñar, no resultare idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas.

64. Si bien, en el caso, se trata de un puesto muy relevante, que inclusive sus atribuciones llegan a ser afines con la función investigadora, no obstante, la generalidad y amplitud de las normas referidas provoca con la sobreinclusión que contienen un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al empleo público a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas administrativa o penalmente, sin que ello permita justificar en cada caso y en relación con la función en cuestión la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

## VII. Efectos de la sentencia

65. 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,<sup>17</sup> las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

66. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del artículo 20, fracción III, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit, reformada mediante decreto publicado el

<sup>17</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



veintiocho de agosto de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

67. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 45, en relación con el 73, todos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>18</sup> la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit.

### VIII. Decisión

68. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 20, fracción III, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el veintiocho de agosto de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nayarit, de conformidad con lo establecido en los apartados VI y VII de esta decisión.

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

<sup>18</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado A, denominado "Parámetro de regularidad constitucional", consistente en retomar los precedentes en la materia del derecho de igualdad y no discriminación, y VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del párrafo cuarenta y nueve de las consideraciones relativas a la ley general, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices en el párrafo cuarenta y nueve y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y del párrafo cuarenta y nueve, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B, denominado "Requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso", consistente



en declarar la invalidez del artículo 20, fracción III, en su porción normativa "No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso", de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de agosto de dos mil veinte. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo sesenta, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del párrafo sesenta, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C, denominado "Requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público", consistente en declarar la invalidez del artículo 20, fracción III, en su porción normativa "o inhabilitado como servidor público", de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de agosto de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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.

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 2021.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 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 6 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



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

**II. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIRLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).**

**III. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA SIQUIERA REPETIR LOS CONTENIDOS PREVISTOS TANTO EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES 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 (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).**

**IV. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LA RESERVA DE REGISTROS DE INVESTIGACIÓN, DOCUMENTOS, OBJETOS, REGISTROS DE VOZ, IMÁGENES O COSAS QUE ESTÉN RELACIONADAS CON UNA INVESTIGACIÓN, CON EXCEPCIÓN DE LAS PARTES, ES UN ASPECTO QUE ATAÑE A UNA CUESTIÓN PROCEDIMENTAL PENAL, POR LO QUE SU REGULACIÓN CORRESPONDE EN EXCLUSIVA AL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).**



## **VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 9 DE ENERO DE 2020. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: MÓNICA JAIMES GAONA.

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

### RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidente, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 14, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, expedida mediante Decreto Número 123, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de dicha entidad federativa, el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada al Congreso y gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo.

SEGUNDO.—**Normas constitucionales y convencionales que se aduce violadas.**

- Los artículos 1o. y 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Los artículos 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



- Los artículos 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—Texto de la norma cuya invalidez se solicita:

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán

"...

"Artículo 14. Solicitud e intercambio de información.

"...

"Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en el Código Nacional y demás disposiciones aplicables."

CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** La comisión promovente aduce esencialmente que el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán transgrede los artículos 1o. y 6o. de la Constitución Federal; 1o., 2o. y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2o. y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de acuerdo a las siguientes consideraciones:

"La disposición impugnada de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, al prever que toda la información obtenida en la investigación, con independencia de su contenido y naturaleza, es estrictamente reservada, configura una restricción genérica, indeterminada y previa en cuanto a la información que esté relacionada con las actuaciones obrantes en las carpetas de investigación, vulnerando así el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad previstos en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



"La norma impugnada establece una reserva *ex ante* de todos (sic) documentos derivados de la investigación, con independencia de su contenido y de la naturaleza de la misma, lo cual resulta contrario al derecho de acceso a la información y al principio de máxima publicidad, reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

"Es decir, la disposición jurídica impugnada transgrede el derecho humano de acceso a la información reconocido en los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos (sic) y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer el carácter de estrictamente reservado a la totalidad de la información que obra en las carpetas de investigación.

"El precepto cuya validez se cuestiona a través del presente medio de control constitucional, se traduce en una clasificación previa que realizó el legislador, imposibilitando que las autoridades que detentan información pública puedan clasificar la información de forma casuística, aunado a que no permite que dicha reserva pueda sujetarse a temporalidad alguna.

"Lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 14 del ordenamiento controvertido no necesariamente encuadra en las hipótesis contempladas para calificar la información como reservada en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ordenamiento que fue emitido por el Congreso de la Unión por delegación expresa del Poder Revisor de la Constitución Federal, para reglamentar el artículo 6o. de la Norma Suprema en la materia.

"En efecto, la norma impugnada pretende reservar información derivada de las investigaciones realizadas por el Ministerio Público, las cuales pueden arrojar datos personales de una persona física o de identificación, así como otro tipo de hechos que se encuentren contemplados dentro de los supuestos de reserva por la ley en la materia. Sin embargo, ello no implica necesariamente que toda la información –de manera absoluta, sin excepciones– obrante en las carpetas de investigación deba ser considerada como reservada sin prever la aplicación de la prueba de daño correspondiente.



"El párrafo cuestionado no sólo realiza la reserva expresa de la totalidad de los registros de las investigaciones, sino que además deja al arbitrio de las autoridades en carácter de sujetos obligados por la normatividad en la materia los datos que podrán o no ser susceptibles de restringir para su consulta, dado que la disposición establece que se considerarán reservados incluso todos los objetos y registros que estén relacionados con las indagatorias penales de manera indeterminada e imprecisa.

"Por tanto, la regulación impugnada resulta contraria al principio de máxima publicidad, ya que suponen (sic) categorías de información que no deben ser reservadas sin llevar previamente una prueba de daño.

"En efecto, el parámetro para determinar si la información en posesión de sujetos obligados debe ser confidencial o reservada es determinar de forma casuística si su difusión puede efectivamente generar un daño a intereses estatales relevantes tutelados a nivel constitucional, sin atender al órgano estatal que la genera.

"Sin embargo, de una lectura de la disposición combatida, se aprecia que no necesariamente se justifica el interés público en todos los géneros de documentos a los que hace referencia, por lo que resulta incompatible con el marco de regularidad constitucional en materia de acceso a la información, pues rompe con el sistema excepcional de reserva al limitar de forma injustificada el derecho a la información fuera de los supuestos autorizados por la Norma Suprema.

"La información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por el periodo que determine la ley, pudiendo ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva determinado por la autoridad; sin embargo, en las normas tildadas de inconstitucionales no se establece un plazo de reserva, sino que, como se dijo, la prohibición de difundir información es permanente.

"Es así que la norma impugnada de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán deviene inconstitucional por los siguientes motivos:



"a. Realiza una clasificación de la información como reservada de forma previa, absoluta e indeterminada.

"b. La reserva de información es permanente pues no se encuentra sujeta a una temporalidad.

"c. La norma no permite discernir la información que es susceptible de ser reservada con base en el interés público, y la seguridad nacional reconocidas en la Constitución.

"d. La reserva de información no se apega a lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión, al constituirse como una reserva total e indeterminada.

"Así la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas se sustenta, por un lado en que no todas las circunstancias especificadas por las que se toma tal determinación corresponden a la protección de datos personales, al interés público ni a la seguridad nacional, por lo que no se distingue la información que sí es susceptible de ser reservada, de la que no y, por el otro, en que la prohibición de difundir la información es permanente y no está sujeta a una temporalidad específica.

"Las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido para la validez de las restricciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida.

"En congruencia con lo anterior, la medida establecida por el legislador michoacano consistente en una calificación absoluta, ex ante, resulta desproporcional, al no privilegiar otras medidas más adecuadas y menos lesivas tales como el análisis casuístico de la información, con base en el principio de máxima publicidad, para determinar si efectivamente su publicidad representa una afectación a la obligación de protección de datos personales y sensibles de las personas involucradas en una investigación criminal, así como el correcto desarrollo de la función de persecución del delito y procuración de justicia, por lo que



la afectación que se provoca al derecho de acceso a la información resulta de un grado mayor que la realización del fin que se persigue.

"La norma impugnada no resulta una medida adecuada a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por el contrario, resulta una medida restrictiva y regresiva, por parte del Poder Legislativo michoacano, toda vez que privilegia la opacidad de la información.

"La norma impugnada no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática. La restricción no está adecuadamente orientada a la protección de datos personales y sensibles de las personas involucradas en una investigación criminal, así como el correcto desarrollo de la función de persecución del delito y procuración de justicia, con apego al respeto irrestricto de los derechos humanos. Por el contrario, la medida desborda por completo al interés que la justifica y no es conducente a obtener el logro de ese legítimo objetivo, sino que interfiere innecesariamente en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

"Es de concluirse, por tanto, que la restricción impugnada hace nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de medidas demasiado amplias y excesivas que interfieren con el ejercicio legítimo de tal libertad. Esto, dado que las descripciones normativas impugnadas podrían hacer nugatorios ex ante numerosos supuestos de ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información.

"Por todo lo anterior, el párrafo segundo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán afecta de modo desproporcionado el ejercicio pleno del derecho al acceso a la información pública, en contravención del principio de máxima publicidad, por lo que debe declararse su invalidez.

QUINTO.—**Admisión.** Mediante proveído de Presidencia de veinticinco de marzo 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. Por acuerdo de ocho de abril de dos mil diecinueve se admitió a trámite el asunto, se ordenó requerir a los Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales para que rindieran sus informes de ley, y se acordó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal (fojas 34 a 37 del expediente).

**SEXTO.—Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.** Mediante escrito presentado el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, José Antonio Salas Valencia, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, y en representación del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, rindió el informe correspondiente (fojas 141 a 182 del expediente), en el que en esencia expone lo siguiente:

- Al emitirse la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán se observaron los tiempos y etapas legislativas constitucionales. Asimismo, al observarse el contenido del Código Nacional de Procedimientos Penales, la reforma se apegó al principio de autonomía que caracteriza la instancia responsable de la persecución de delitos en el Estado.

- El artículo impugnado se relaciona con los registros de la investigación y documentos que son estrictamente reservados, por lo que sólo las partes pueden tener acceso a los mismos con las limitaciones establecidas por el Código Nacional.

- La ley orgánica impugnada es constitucional, en virtud de que fue creada en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 60, fracción I y 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

- No tiene sustento alguno el argumento relativo a que se vulnera el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, previstos en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención de Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y



Políticos, pues la accionante omitió ponderar el contenido del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- El artículo reclamado resulta constitucional, ya que no violenta el Código Nacional de Procedimientos Penales, pues se garantiza a las partes el acceso a la información por la defensa a sus intereses, así únicamente las partes podrán contar con los registros de la investigación, atendiendo a sus limitaciones que se encuentran reguladas en el propio Código Nacional, asegurando el éxito de las investigaciones.

- Al tener el carácter de reservados "***todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz imágenes o cosas que estén relacionados***", no se restringe el acceso a la información, ni el principio de máxima publicidad pública.

- La Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán de Ocampo, al regular sobre la información obtenida en la investigación, con independencia de su contenido y naturaleza, y determinar que es estrictamente reservada, no vulnera el derecho de acceso a la información, pues lo anterior es con la finalidad de salvaguardar los derechos de las partes, así como la investigación.

- El Código Nacional es una norma general aplicable al proceso y la ley impugnada fue expedida con la finalidad de homologar la materia.

- No es posible el suministro de cualquier tipo de información, pues en los procesos de investigación que se efectúan por el Ministerio Público, se genera información relativa a datos de personas físicas o de identificación que se deben salvaguardar por la integridad y seguridad de las partes, ya que de ser proporcionada puede entorpecerse la investigación o las funciones que se requieren, por ello no se puede considerar como una restricción desproporcional e injustificada, sino como una base objetiva que permite el análisis de seguridad de las partes.

- La norma reclamada, salvaguarda la reserva de datos y en ese sentido alcanza su fin constitucional, toda vez que la información recabada por el Minis-



terio Público dentro de la investigación tutela los datos personales y sensibles de las personas involucradas.

- En el supuesto de declararse inconstitucional el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán de Ocampo, subsiste la materialización de la reserva, pues la misma se encuentra regulada en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que resulta evidente la improcedencia de la acción.

- En la interpretación de los derechos fundamentales, no basta la aplicación del método literal, sino que es necesario armonizar sus disposiciones, buscando que el resultado de la actividad interpretativa redunde en la mayor efectividad posible del bien jurídico.

**SÉPTIMO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.** Por acuerdo de veintidós de mayo de dos mil diecinueve, se tuvo por no rendido el informe solicitado al Poder Ejecutivo del Estado (fojas 216 y 217).

**OCTAVO.—Intervención de la Fiscalía General de la República.** Consta de autos que el fiscal general de la República no hizo pedimento alguno en el presente asunto.

**NOVENO.—Cierre de instrucción.** Mediante proveído de seis de junio de dos mil diecinueve se decretó el cierre de la instrucción (foja 238 del expediente).

## CONSIDERANDO

**PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de su Ley Reglamentaria y 10, Fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 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 con-



travención 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.<sup>1</sup>

Así es, el cómputo inició el miércoles veinte de febrero de dos mil diecinueve y venció el veintiuno de marzo siguiente, ya que la norma reclamada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve.

Si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, se debe concluir que la acción es oportuna; tal y como se muestra en el siguiente calendario:

Febrero 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		

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						

<sup>1</sup> "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."



TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

**Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso g),<sup>2</sup> de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

La acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, expedida mediante Decreto Número 123, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, por lo que en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto.

**Legitimación en el proceso.** Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos disponen lo siguiente:

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

<sup>2</sup> "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."



"...

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

Del reglamento interno:

"Artículo 18. La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

Obra en autos copia certificada del oficio número DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por el que en sesión de esa misma fecha se le designó como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a Luis Raúl González Pérez, por un periodo de cinco años, para el periodo 2014-2019 (foja 32 del expediente principal).

En consecuencia, toda vez que quien promovió la demanda de acción era el entonces presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación en el proceso.

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

QUINTO.—**Concepto de invalidez del artículo 14, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán.** En el único concepto de invalidez, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, en esencia, que el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, es inconstitucional ya que vulnera el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad previstos en los artículos 6o. de la Constitución Federal;



13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Lo anterior, en virtud de que la norma establece una reserva *ex ante* de todos los documentos derivados de la investigación, con independencia de su contenido y de la naturaleza de la misma, lo cual implica la configuración de una regulación en sentido contrario a lo que refiere el mandato de la Norma Suprema, que impide que las autoridades que detentan información pública puedan clasificarla de forma casuística, aunado a que no permite que dicha reserva pueda sujetarse a temporalidad alguna.

Manifiesta que la reserva de información no se apega a lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión, al constituirse como una reserva total e indeterminada.

Suplido en su deficiencia, es **fundado** el concepto de invalidez, porque la norma contenida en el párrafo segundo del artículo 14 reclamado, invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al establecer reglas propias del procedimiento penal, cuya competencia es exclusiva de la Federación, por las siguientes razones.

El texto de la disposición impugnada, es del tenor siguiente:

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán

"Artículo 14. Solicitud e intercambio de información.

"...

"Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en el Código Nacional y demás disposiciones aplicables."

El artículo impugnado establece que sólo las partes y con las limitaciones establecidas en el Código Nacional y demás disposiciones aplicables, pueden



tener acceso a todos los registros de la investigación, los documentos –independientemente de su contenido o naturaleza– objetos, registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, ya que son estrictamente reservados.

Ahora bien, el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

"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;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

(Reformado, D.O.F. 5 de febrero de 2017)

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodis-



tas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales."

De acuerdo al inciso c), de la disposición constitucional transcrita, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Ahora, el Congreso de la Unión en ejercicio de la potestad constitucional antes referida, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se haría de manera gradual sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los términos del artículo segundo transitorio.<sup>3</sup>

En términos de su artículo 2o.,<sup>4</sup> el objeto del mencionado código es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, por lo que, **todos los aspectos que se encuentren regulados en dichos rubros no pueden ser parte de las normas estatales, ni**

<sup>3</sup> "Artículo segundo. Vigencia

"Este código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.

"En el caso de las entidades federativas y del Distrito Federal, el presente código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

"En todos los casos, entre la declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente código deberán mediar sesenta días naturales."

<sup>4</sup> "Artículo 2o. Objeto del código



**quiera 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, lo que establece el artículo 1o., de dicho código procedimental.

Pues bien, para efectos de estudio del artículo que se impugna, y sólo a manera ilustrativa, es conveniente reproducir el contenido del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en comparativo frente a la disposición impugnada, en los siguientes términos:

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán	Código Nacional de Procedimientos Penales
<p>"Artículo 14. Solicitud e intercambio de información</p> <p>"...</p> <p>"Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en el <u>código nacional</u> y demás disposiciones aplicables. ..."</p>	<p>"Artículo 218. Reserva de los actos de investigación</p> <p>(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)</p> <p>"Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este código y demás disposiciones aplicables."</p>

Como se observa, el contenido del párrafo segundo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán que se impugna, es una **reproducción literal** del contenido del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el cual se establece la reserva de registros de

---

"Este código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."



investigación, documentos, objetos, registros de voz, imágenes o cosas que estén relacionados con una investigación, *con excepción de las partes*; aspecto que atañe a una cuestión procedimental penal ya que regula quiénes son los únicos facultados para tener acceso a dicha clase de información.

En consecuencia, el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, al regular una cuestión procesal propia del Código Nacional de Procedimientos Penales, **invade la competencia** que la Constitución Federal otorgó de forma exclusiva al Congreso de la Unión; máxime si se toma en cuenta que la norma reclamada se encuentra contenida en un ordenamiento que regula la organización de la Fiscalía General del Estado, por lo cual, lo procedente es **declarar su invalidez**.

Similares consideraciones sostuvo este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 75/2016, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, el veintiséis de junio de dos mil dieciocho, y 56/2018, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.

**SÉPTIMO.—Efectos.** La invalidez del artículo 14, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, surtirá efectos retroactivos a la fecha en que haya iniciado su encargo el fiscal general nombrado por el Congreso del Estado.<sup>5</sup>

Lo anterior en virtud de que ésa es la fecha señalada como su entrada en vigor, en el transitorio primero<sup>6</sup> del Decreto 123, mediante el cual se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán.

La declaración de invalidez, con efectos retroactivos, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo, correspondiendo a los ope-

<sup>5</sup> En la página electrónica del Congreso del Estado de Michoacán se informa que el fiscal general de Michoacán protestó su cargo el 24 de febrero de 2019.

<sup>6</sup> "Primero. El presente decreto se publicará en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo y entrará en vigor el día que inicie su encargo el fiscal general nombrado por el Congreso del Estado."



radores jurídicos competentes decidir y resolver en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones aplicadas en la materia.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia, todos del Estado de Michoacán, así como a los Tribunales Colegiados y Unitario del Décimo Primer Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido circuito y al Centro de Justicia Penal Federal en dicho Estado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 14, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, expedida mediante el Decreto Número 123, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, en términos del considerando quinto de esta decisión, en la inteligencia de que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y desde la fecha en que haya iniciado su encargo el fiscal general nombrado por el Congreso de dicha entidad federativa, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta ejecutoria.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con el punto resolutivo primero:**



Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, 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 con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con reservas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 14, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, expedida mediante el Decreto Número 123, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales con reservas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos retroactivos al veinticuatro de febrero de dos mil diecinueve, fecha en que protestó su encargo el fiscal general nombrado por el Congreso del Estado, de conformidad con el artículo transitorio primero del decreto impugnado. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

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, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) 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 disposiciones legales aplicables en esta



materia; y, 3) determinar que las declaraciones de invalidez con efectos retroactivos surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

#### **En relación con el punto resolutive tercero:**

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

#### **En relación con el pie de los puntos resolutive:**

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, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial de Michoacán, así como a los Tribunales Colegiado y Unitarios del Décimo Primer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Michoacán. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

El Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión de nueve de enero de dos mil veinte por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil dieciséis.

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

**Nota:** La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1 de abril de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, 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 13 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 39/2019.

En sesión de nueve de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 39/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La accionante impugnó el artículo 14, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán.

La pregunta constitucional recayó en determinar si el Congreso del Estado tenía facultades para expedir una norma que regula un aspecto del proceso penal.

### **I. Razones de la mayoría**

La mayoría consideró que la norma impugnada era inconstitucional. Para llegar a esta determinación, argumentaron que el párrafo segundo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán regula una cuestión vinculada al procedimiento penal, por lo que su expedición invadió el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión en materia procedimental penal. Lo anterior, debido a que la norma impugnada entró en vigor en fecha posterior a la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de nueve de octubre de dos mil trece. Ello evidenció que la regulación fue emitida aun cuando el Congreso Local carecía de facultad para ello.

### **II. Razones del disenso**

Estoy de acuerdo con la invalidez propuesta por el proyecto. En el caso concreto, me parece que la norma regula de forma muy clara la materia procesal penal. Es decir, se regula la facultad de acceso intraprocesal a los registros de la carpeta de investigación. Ahora bien, una cuestión distinta es que, a mi juicio, si no fuese clara la naturaleza procesal penal de la norma, ésta podría ser también analizada desde la perspectiva planteada por la Comisión Accionante. Esto es, sería posible analizar la norma contrastándola con el parámetro de regularidad constitucional relativo al derecho de acceso a la información.

Por ello, coincido con el sentido del proyecto, pero emito el presente voto para dejar a salvo tal aspecto. En ese sentido considero que, en este caso particular, la norma impugnada tiene una clara connotación de naturaleza procesal penal, por lo que tal análisis competencial resulta preferente.

Este voto se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 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. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ALCANCES DE SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.**

**III. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.**

**IV. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EJERCEN UN REAL PODER EN LA FORMACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA, A TRAVÉS DE LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN, OPINIONES E IDEAS QUE PERSUADEN A LA SOCIEDAD.**

**V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.**

**VI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ALCANCE ESPECÍFICO.**

**VII. IGUALDAD JURÍDICA. EN SU MODALIDAD SUSTANTIVA IMPONE A LAS AUTORIDADES DEL ESTADO ADOPTAR ACCIONES POSITIVAS PARA ALCANZAR LA IGUALDAD DE HECHO.**

**VIII. DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. SU JUSTIFICACIÓN A PARTIR DE UN ANÁLISIS DE RAZONABILIDAD.**

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

**X. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.**



**XI. INTERPRETACIÓN CONFORME. NO LA CONSTITUYE LA DELIMITACIÓN DEL ALCANCE Y CONTENIDO DE UN ELEMENTO NORMATIVO DEL TIPO PENAL QUE SE REALIZA DESDE UN ÁMBITO DE LEGALIDAD (ARTÍCULO 309 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).**

**XII. DELITO CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONSISTENTE EN OBSTACULIZAR, IMPEDIR, O REPRIMIR LA PRODUCCIÓN, PUBLICACIÓN, DISTRIBUCIÓN, CIRCULACIÓN, O DIFUSIÓN DE ALGÚN MEDIO DE COMUNICACIÓN MASIVA. EL ELEMENTO NORMATIVO DEL TIPO PENAL "MEDIO DE COMUNICACIÓN MASIVA" ES DE CARÁCTER JURÍDICO ATENDIENDO A LO PREVISTO EN LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 6o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DEL DERECHO DE RÉPLICA; LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS; Y LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL ESTADO DE JALISCO (ARTÍCULO 309 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).**

**XIII. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. CONTENIDO Y ALCANCE DE UN ELEMENTO NORMATIVO AL TENER UN GRADO DE DETERMINACIÓN A PARTIR DE LAS LEGISLACIONES QUE GUARDAN VINCULACIÓN SUSTANCIAL CON EL PROPÓSITO DE LA CREACIÓN DEL TIPO PENAL A FIN DE TUTELAR UN DERECHO.**

**XIV. DELITO CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONSISTENTE EN OBSTACULIZAR, IMPEDIR, O REPRIMIR LA PRODUCCIÓN, PUBLICACIÓN, DISTRIBUCIÓN, CIRCULACIÓN, O DIFUSIÓN DE ALGÚN MEDIO DE COMUNICACIÓN MASIVA. LA PORCIÓN NORMATIVA DEFINE, POR UNA PARTE, A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, ATENDIENDO A LA PERSONA TITULAR DEL MEDIO QUE PRESTA EL SERVICIO DE COMUNICACIÓN Y, POR OTRA, SEÑALA AL OBJETO, VÍA O CANAL DE TRANSMISIÓN DE LA INFORMACIÓN (ARTÍCULO 309 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).**



**XV. DELITO CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONSISTENTE EN OBSTACULIZAR, IMPEDIR, O REPRIMIR LA PRODUCCIÓN, PUBLICACIÓN, DISTRIBUCIÓN, CIRCULACIÓN, O DIFUSIÓN DE ALGÚN MEDIO DE COMUNICACIÓN MASIVA. EL ELEMENTO NORMATIVO DE VALORACIÓN JURÍDICA QUE REQUIERE PARA SU ACTUALIZACIÓN, CONSISTENTE EN "MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA", SE REFIERE AL OBJETO, VÍA O CANAL DE TRANSMISIÓN MASIVA, YA SEA IMPRESO, RADIOELÉCTRICO, DIGITAL O DE IMAGEN, COMO LA RADIO, TELEVISIÓN, AUDIO RESTRINGIDO, Y MEDIOS IMPRESOS Y/O ELECTRÓNICOS (ARTÍCULO 309 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).**

**XVI. DELITO CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONSISTENTE EN OBSTACULIZAR, IMPEDIR, O REPRIMIR LA PRODUCCIÓN, PUBLICACIÓN, DISTRIBUCIÓN, CIRCULACIÓN, O DIFUSIÓN DE ALGÚN MEDIO DE COMUNICACIÓN MASIVA. PARA REAFIRMAR QUE EL ELEMENTO NORMATIVO DE VALORACIÓN JURÍDICA ALCANZA UN PUNTO ADECUADO ENTRE SU PRECISIÓN (CLARIDAD) Y FLEXIBILIDAD, EN CUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD, ES NECESARIO INDICAR QUE SU CONTENIDO, DERIVADO DE LAS LEYES CORRESPONDIENTES, ES CONGRUENTE CON LO QUE EL DESTINATARIO DE LA NORMA COMO SUJETO ACTIVO -EN ESE CASO CUALQUIER PERSONA-, PUEDE COMPRENDER (ARTÍCULO 309 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).**

**XVII. DELITO CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONSISTENTE EN OBSTACULIZAR, IMPEDIR, O REPRIMIR LA PRODUCCIÓN, PUBLICACIÓN, DISTRIBUCIÓN, CIRCULACIÓN, O DIFUSIÓN DE ALGÚN MEDIO DE COMUNICACIÓN MASIVA. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA, DEBEN ENTENDERSE COMO LOS MEDIOS TECNOLÓGICOS QUE DIFUNDEN INFORMACIÓN EN FORMA PÚBLICA, COMO LO SON, LA TELEVISIÓN, LA RADIO, LOS PERIÓDICOS, Y LAS REVISTAS, ENTRE OTROS (ARTÍCULO 309 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).**

**XVIII. DELITO CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONSISTENTE EN OBSTACULIZAR, IMPEDIR, O REPRIMIR LA PRODUCCIÓN, PUBLICACIÓN, DISTRIBUCIÓN, CIRCULACIÓN, O DIFUSIÓN DE ALGÚN MEDIO DE COMU-**



**NICACIÓN MASIVA. SE ENTIENDE COMO MEDIO DE COMUNICACIÓN MASIVA AL OBJETO, VÍA O CANAL DE COMUNICACIÓN, MEDIANTE EL CUAL, EN EJERCICIO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, CUALQUIER PERSONA, FÍSICA O MORAL, PÚBLICA O PRIVADA, TRANSMITA ALGÚN TIPO DE INFORMACIÓN (ARTÍCULO 309 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).**

**XIX. DELITO CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONSISTENTE EN OBSTACULIZAR, IMPEDIR, O REPRIMIR LA PRODUCCIÓN, PUBLICACIÓN, DISTRIBUCIÓN, CIRCULACIÓN, O DIFUSIÓN DE ALGÚN MEDIO DE COMUNICACIÓN MASIVA. SE ENCUENTRA COMPRENDIDO EN LA PROTECCIÓN DE LA NORMA, CUALQUIER PERSONA, FÍSICA O MORAL, PÚBLICA O PRIVADA, QUE EN EJERCICIO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN SE SIRVA PARA TRANSMITIR INFORMACIÓN DE UN MEDIO DE COMUNICACIÓN MASIVA AFECTADO POR LA CONDUCTA TÍPICA (ARTÍCULO 309 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).**

**XX. DELITO CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONSISTENTE EN OBSTACULIZAR, IMPEDIR, O REPRIMIR LA PRODUCCIÓN, PUBLICACIÓN, DISTRIBUCIÓN, CIRCULACIÓN, O DIFUSIÓN DE ALGÚN MEDIO DE COMUNICACIÓN MASIVA. CON INDEPENDENCIA DE QUE SE TRATE DE UN MEDIO QUE PUEDA CATALOGARSE COMO INDEPENDIENTE, COMUNITARIO, UNIVERSITARIO O EXPERIMENTAL, INCLUSO, TRATÁNDOSE DE UN PERIODISTA (PERSONA FÍSICA) QUE LABORE EN FORMA INDEPENDIENTE, SI EL OBJETO, VÍA O CANAL DE TRANSMISIÓN UTILIZADO ES ALGUNO DE LOS CALIFICADOS COMO MASIVOS, SE ENCUENTRA COMPRENDIDO EN LA PROTECCIÓN PASIVA DEL TIPO PENAL RESPECTIVO (ARTÍCULO 309 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 22 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA Y RICARDO MONTERRASAS CASTORENA.



Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día veintidós de octubre de dos mil diecinueve.

**VISTOS** los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad **2/2017**.

#### I. TRÁMITE:

1. PRIMERO.—**Demanda.** Mediante escrito presentado el diecinueve de enero de dos mil diecisiete 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<sup>1</sup> promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 309 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en la porción que dice: "masiva", adicionado mediante el Decreto 26182/LXI/16 del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el veinte de diciembre de dos mil dieciséis.

2. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión actora hizo valer, esencialmente, los siguientes argumentos:

Sostiene que el artículo 309 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en la porción que dice: "masiva", transgrede el contenido de los artículos 1o., 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Ello, señala, porque el elemento "masiva", de la descripción del tipo penal contenido en el precepto impugnado, es contrario al deber estatal de garantizar el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión, ya que al establecer la protección de la norma sólo respecto de los medios de comunicación "masiva",

<sup>1</sup> Personalidad que acreditó con la copia certificada del oficio DGPL-1P3A-4858, de trece de noviembre de dos mil catorce, signado por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, expedida por el Notario Público 153 del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México.



se excluye y se deja en estado de vulnerabilidad a medios de comunicación no masivos y a periodistas independientes.

Al respecto, la accionante considera que entre los sujetos no protegidos por la norma están medios de comunicación que considera no masivos como los "independientes", "comunitarios", "universitarios", "experimentales", así como los "periodistas independientes"; de modo que los actos que afecten la libertad de expresión de estos sectores periodísticos quedarían impunes, por lo que sostiene que la norma, en la parte cuestionada, vulnera el artículo 1o. constitucional, porque no se cumple con la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar el derecho humano a la libertad de expresión en favor de todas las personas conforme al principio de universalidad, y se atenta contra la prohibición de discriminación.

Considera que el tipo penal contenido en la norma cuestionada, no evita que se genere un escenario de autocensura ante la impunidad de agresiones cometidas en contra de medios de comunicación de cualquier índole, ya que la protección de la norma penal se restringe a los actos que afecten a medios de comunicación masivos; y reitera que, los de carácter independiente, comunitarios, universitarios, experimentales y periodistas independientes, hacen uso del mismo derecho a la libertad de expresión y tienen derecho a ser protegidos en su ejercicio, sin embargo, se encuentran excluidos del precepto.

Señala que la norma impugnada debe ser interpretada como una omisión del Estado Mexicano para sancionar penalmente los actos de agresión que se realicen contra medios de comunicación no masivos y periodistas independientes, que genera impunidad contra ese sector y desincentiva la libertad de expresión, por la falta de cumplimiento de la obligación estatal de garantizar las condiciones que favorezcan su pleno ejercicio.

Aduce que si el legislador de Jalisco fijó el espectro de protección de la ley penal en los medios de comunicación masiva, el tipo penal no es aplicable a todos los actos encaminados a obstaculizar, impedir o reprimir la producción, publicación, distribución, circulación o difusión de información y opiniones, por lo que no se garantiza con universalidad la protección de la libertad de expresión.

Destaca que el objetivo de la adición del artículo 309 al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en realidad era tipificar como delito los



actos que vulneren los derechos de las personas periodistas, según se desprende de la exposición de motivos del Decreto; sin embargo, el resultado legislativo no fue el perseguido, pues finalmente sólo se protegió la libertad de expresión de medios de comunicación masiva, siendo irrazonable la exclusión de quienes no tienen ese carácter pero realizan actividades periodísticas en ejercicio de ese derecho, el cual no está limitado o restringido a una determinada profesión o a un grupo específico de personas, pues los medios masivos no son la única fuente de actividades periodísticas.

Refiere que, en caso de que esta Suprema Corte, con apego al principio pro persona, advierta que la norma impugnada admite una interpretación conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que confiera mayor protección legal, debe precisarse dicha interpretación al declarar su validez.

En diverso aspecto, aduce que la norma impugnada tampoco comprende en su marco de protección a las personas defensoras de derechos humanos, a la luz del artículo 6 de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, documento que expresa que toda persona tiene derecho a conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

3. TERCERO.—**Registro y turno.** Mediante proveído de veinte de enero de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 2/2017 y turnar el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, para su instrucción y elaboración del proyecto de resolución correspondiente.<sup>2</sup>

4. CUARTO.—**Admisión y requerimientos.** Por auto de veinticuatro de enero de dos mil diecisiete,<sup>3</sup> la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco por ser quienes emitieron y promulgaron la norma impugnada, respectivamente, para que rindieran sus respectivos informes, se requirió al primero el

<sup>2</sup> Acción de inconstitucionalidad 2/2017. Foja 40.

<sup>3</sup> Ídem, fojas 41 a 42.



envío de los antecedentes legislativos del Decreto y al segundo, un ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Jalisco en que se publicó el mismo; también se dio vista a la Procuraduría General de la República en términos del artículo 66 de la ley reglamentaria de la materia, sin embargo, dicha autoridad no formuló pedimento o alegato alguno.

5. QUINTO.—**Informe del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.** Mediante proveído de ocho de marzo de dos mil diecisiete,<sup>4</sup> se tuvo al gobernador del Estado de Jalisco rindiendo el informe requerido y acompañando un ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se publicó el Decreto por el que se expidió la norma impugnada.

6. Esa autoridad manifestó, en síntesis, que su intervención en el proceso legislativo del precepto cuestionado consistió en dar autenticidad al Decreto con su promulgación, sanción y orden de publicación, de conformidad con las facultades que le confieren los artículos 31, 32 y 50, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de dicha entidad.

7. SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** Mediante proveído de dieciséis de marzo de dos mil diecisiete,<sup>5</sup> se tuvo al presidente y secretario de la Mesa Directiva del Congreso de Jalisco, rindiendo el informe requerido y acompañando copias certificadas del acuerdo por el cual se integra la mesa directiva del Congreso Local y de los antecedentes legislativos referentes al decreto materia de impugnación. En el informe se expuso, en síntesis, lo siguiente:

- Que atendiendo a lo dispuesto por el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, debe considerarse constitucional el Decreto 26182/LXI/16, en específico el numeral cuya invalidez se reclama, dado que el acto legislativo tiene fundamento en la facultad expresamente conferida a ese Congreso Local para poder legislar en todas las ramas del orden interior del Estado de Jalisco.

<sup>4</sup> Ídem, foja 108.

<sup>5</sup> Ídem fojas 284 a 285.



- Que era necesario que el órgano legislativo estatal emitiera dicho decreto, para que de manera objetiva se estableciera y se respetara el derecho de las personas pertenecientes a los distintos medios de comunicación y a las que ejercen la libertad de expresión de manera general, protegiéndolas para que sin limitación alguna, puedan ejercer su derecho constitucional.

- Que contrario a lo argumentado por la Comisión promovente, el Poder Legislativo de Jalisco, por medio del Decreto 26182/LXI/16, expidió la Ley de Garantías de los Derechos de los Periodistas en el Estado de Jalisco y reformó diversos numerales del Código Penal local, con la finalidad de que los medios de comunicación de diversos ámbitos cuenten con la protección estatal, ampliando los derechos ya existentes de los comunicadores y no limitándolos.

- Que el artículo cuestionado, al referirse a medios de comunicación masiva, incluye a todos los comunicadores que tienen como principal objetivo el informar a las masas, por lo que la parte promovente no advierte que la definición de medios de comunicación masivos, se constituye por la totalidad de comunicadores, incluyendo a los independientes, comunitarios, universitarios, experimentales, personas periodistas independientes, etcétera; de modo que la accionante realiza una interpretación incorrecta de la norma, pues no existe una limitación, por el contrario, se adicionan derechos a la comunidad en general que tiene su principal actividad en la difusión masiva, así como la libre prensa, protegiendo el ejercicio del derecho a la libertad de expresión sin distinción alguna.

- Por tanto, que no se puede pretender que el artículo 309 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco limite y excluya a cierto grupo de personas, pues garantiza la protección al ejercicio de la libre expresión a los medios de comunicación de cualquier tipo.

8. SÉPTIMO.—**Alegatos.** Mediante auto de dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, se concedió a las partes plazo para formular alegatos;<sup>6</sup> en auto de tres de abril de dos mil diecisiete se tuvieron por expresados los que hizo valer la Comisión accionante; ni las demás partes, ni la Procuraduría General de la República formularon alguno.

<sup>6</sup> Ídem, fojas 284 a 285.



9. OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** El dieciséis de mayo de dos mil diecisiete se cerró la instrucción.<sup>7</sup>

## II. CONSIDERACIONES:

10. 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, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>8</sup> toda vez que se plantea la invalidez del artículo 309, en la porción normativa que dice: "masiva", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, adicionado por Decreto 26182/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el veinte de diciembre de dos mil dieciséis.

11. 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,<sup>9</sup> dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al

<sup>7</sup> Ídem, foja 322.

<sup>8</sup> 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;"

"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; ..."

<sup>9</sup> 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 que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados.

12. El artículo 309 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, se expidió mediante Decreto 26182/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el veinte de diciembre de dos mil dieciséis. Por tanto, el plazo respectivo transcurrió del veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis al diecinueve de enero de dos mil diecisiete.

13. La demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentada el diecinueve de enero del dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera que su presentación fue oportuna.

14. TERCERO.—**Legitimación.** De conformidad con los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 18 del Reglamento Interno de esa Comisión,<sup>10</sup> su presidente es el órgano ejecutivo y ejerce su representación legal, además, tiene facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México sea Parte.

15. La demanda de la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su

<sup>10</sup> **"Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

**"I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

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

**"Artículo 18.** 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."



presidente Luis Raúl González Pérez, y se intenta para solicitar la declaración de invalidez de una porción de un precepto contenido en una legislación estatal (Código Penal del Estado de Jalisco); por tanto, se formuló por parte legitimada para ello.

16. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma cuestionada no adujeron causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal, conforme a sus facultades de estudio oficioso, advierte la actualización de alguna, por lo que a continuación se analizan los conceptos de invalidez planteados.

17. QUINTO.—**Estudio.** Los conceptos de invalidez son **infundados**.

18. Como se observa de la síntesis hecha en apartado anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos postula como argumento toral de invalidez del artículo 309 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco, que dicho precepto vulnera los artículos 1o., 6o. y 7o. constitucionales, 1 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, porque al incluirse la porción normativa que dice: "masiva", el tipo penal allí descrito sólo protege el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en favor de los medios de comunicación que se consideran masivos, y tácitamente excluye a un sector de medios no masivos, entre los que estima se encuentran los independientes, comunitarios, universitarios y experimentales, así como a los periodistas independientes en lo individual; siendo que dice, todos ellos ejercen un mismo derecho al realizar la tarea periodística, y tendrían que ser protegidos por la norma penal respecto de los actos que pudieren afectar su actividad.

19. Sostiene la accionante, que al encontrarse limitado el tipo penal a medios de comunicación masiva, y por ende, excluirse a los no masivos y a los periodistas independientes, se vulnera el principio de universalidad de los derechos humanos y la prohibición de discriminación, además de que se incumple con el deber estatal de proteger, respetar y garantizar el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión a los periodistas independientes y medios de comunicación no masivos.



20. No asiste razón a la quejosa en sus argumentos, por lo que procede sostener **la validez** del precepto controvertido.

21. Para justificar dicho aserto, este Tribunal Pleno considera necesario, previamente, establecer lo siguiente:

### **I. Contexto del Decreto de Ley 26182/LXI/16, que incluyó la adición de la norma controvertida.**

22. El treinta de abril de dos mil doce, el Congreso de la Unión expidió la LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS, que fue publicada el veinticinco de junio de ese año en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor el veintiséis siguiente.

23. Dicha legislación, de acuerdo con su artículo 1o., tiene por objeto constituir el mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas, y establecer la cooperación entre la Federación y los Estados de la República para su implementación y operación; mecanismo erigido en un órgano integrado por una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional, operado por la Secretaría de Gobernación, a cuyo cargo está el análisis, otorgamiento, implementación y operación de medidas de prevención, preventivas y urgentes de protección, con la finalidad de garantizar la vida, la integridad, libertad y seguridad de defensores de derechos humanos y periodistas, cuando se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de su actividad.

24. Cabe mencionar que, de la exposición de motivos de esta ley, se advierte que su creación obedeció al reconocimiento del Congreso de la Unión de la prevalencia en el país de una grave situación de violencia contra los periodistas y medios de comunicación, así como defensores de derechos humanos, con motivo de su actividad.

25. En virtud de que la legislación referida y el mecanismo son de carácter federal, en ella se estableció la celebración de convenios de coordinación de la Federación con las entidades federativas, para alcanzar la eficacia y eficiencia



de las medidas referidas, a través de acciones conjuntas entre ambos órdenes de gobierno, esto, en términos de los artículos 46 y 47 de la ley federal aludida.<sup>11</sup>

26. Mediante el Decreto 26182/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco en veinte de diciembre de dos mil dieciséis, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco expidió la LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL ESTADO DE JALISCO, además, reformó algunos preceptos del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco, a saber: los artículos 154-B, 154-I, 188 y 219, y adicionó a dicho código el Título Vigésimo Cuarto, denominado "DE LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.", que contiene únicamente el artículo 309.

27. De los documentos del proceso legislativo que obran en autos, se advierte que la LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL ESTADO DE JALISCO, se creó a raíz de la iniciativa presentada ante el Pleno del Poder Legislativo de ese Estado de la República el veinte de noviembre de dos mil catorce, por el diputado \*\*\*\*\*; y las reformas y adiciones al Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco, derivaron de la iniciativa presentada por la fracción parlamentaria del \*\*\*\*\* el veintiséis de mayo de dos mil dieciséis.

<sup>11</sup> "Artículo 46. La Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias celebrarán Convenios de Cooperación para hacer efectivas las medidas previstas en el mecanismo para garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas."

"Artículo 47. Los Convenios de Cooperación contemplarán las acciones conjuntas para facilitar la operación eficaz y eficiente del Mecanismo mediante:

"I. La designación de representantes que funjan como enlaces para garantizar el cumplimiento del objeto de esta ley;

"II. El intercambio de información de manera oportuna y de experiencias técnicas del Mecanismo, así como para proporcionar capacitación;

"III. El seguimiento puntual a las medidas previstas en esta ley en sus respectivas entidades;

"IV. La promoción del estudio, análisis, investigación y desarrollo de estrategias, acciones, sistemas y metodologías que incorporen las mejores prácticas de prevención y protección;

"V. La promoción de las reformas y adiciones necesarias en la legislación para mejorar la situación de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas, y

"VI. Las demás que las partes convengan."



28. En lo que interesa destacar, de la exposición de motivos de la primera iniciativa, se observa que previo señalamiento de un marco jurídico constitucional y convencional en relación con los derechos humanos y particularmente el derecho a la libertad de expresión, así como un marco fáctico en relación con la situación que enfrentan en México y en el Estado de Jalisco las personas defensoras de derechos humanos, periodistas, medios, y los que allí se denominó "activistas de la información", se destacó el propósito de que el Estado de Jalisco contara con una legislación local adecuada y armónica a la federal en materia de protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, con innovaciones que privilegiaran la progresividad en la protección de los derechos humanos en esa entidad. Así se advierte de las partes siguientes:

**"SÉPTIMO.** El 25 de junio del año 2012 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que crea el 'Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas', integrado por una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional.

"A su vez, la ley establece que la Federación y las Entidades Federativas deberán desarrollar medidas de prevención, y recopilarán conjuntamente toda la información que sirva para evitar potenciales agresiones contra defensores de derechos humanos o periodistas.

"Igualmente, mediante dicha ley se creó el "Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas", que opera mediante un fideicomiso público, integrándose sus recursos a partir de aquellos que inicialmente aportó el Gobierno Federal y los que señale el Presupuesto de Egresos de la Federación.

"La citada ley establece también la obligatoriedad de que las Entidades Federativas y la Federación creen convenios de cooperación para hacer efectivas las medidas de protección y prevención establecidas por el mecanismo.

"El convenio de cooperación entre el mecanismo y las autoridades de Jalisco, no hace referencia a indicadores específicos del Estado, ni propone metas mensurables según los mismos, además de que las partes acuerdan



cumplir meramente con lo establecido por la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

"En tal sentido, a iniciativa del que suscribe, el 10 de julio de 2014, el Pleno del Congreso del Estado aprobó un Acuerdo Legislativo para exhortar al Ejecutivo Federal y al Ejecutivo Estatal para que celebrasen un nuevo convenio de cooperación, fijando compromisos según indicadores específicos de nuestra entidad federativa.

"Adicionalmente, resulta necesario armonizar nuestra legislación con el mencionado marco normativo federal, por lo que es objeto de esta iniciativa trasladar las disposiciones legales aplicables.

"...

"**NOVENO.** El objetivo central de la presente iniciativa es impulsar en el Estado de Jalisco un marco normativo concentrando en la más amplia protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, en particular de quienes ejercen una responsabilidad cívica y una labor central en el proceso de democratización de nuestro país.

"Por una parte, adecuamos nuestra legislación a los mandatos federales en materia de protección a periodistas y defensores de derechos humanos, y adicionalmente, impulsamos una serie de innovaciones para generar instrumentos jurídicos modernos que privilegien la progresividad en la protección de los derechos humanos.

"La implementación y éxito de estas disposiciones legales requerirán de un profundo compromiso institucional y de una política de Estado que involucre a todas las instituciones públicas en la aplicación de la ley y la protección de los derechos humanos."

29. Por otra parte, la segunda iniciativa, que dio lugar a las reformas y adiciones al Código Penal de dicho Estado, presentada por los diputados \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , todos del Partido Acción Nacional, señaló el propósito específico de **sancionar la violencia contra el periodismo**. La exposición de motivos dice:



"...México es uno de los lugares más peligrosos del mundo para los periodistas y trabajadores de los medios; y la libertad de prensa se enfrenta a amenazas persistentes.

"Periodistas y medios de comunicación con frecuencia se enfrentan a acoso, intimidación y ataques físicos...'

"Con estas palabras la organización internacional Freedom House<sup>12</sup> comienza el análisis sobre la libertad de prensa en nuestro país en su más reciente reporte sobre libertad de prensa.

"La libertad de prensa es un pilar básico del Estado de derecho. Por ende, esas amenazas a las que nos referimos, deben ser erradicadas en beneficio de la sociedad, destinatario último de la libertad de expresión.

"Destaco una vez más este punto, los ataques a la libertad de prensa, perjudican directamente a la sociedad, la cual, debe desarrollarse bajo los principios de veracidad y libertad de expresión.

"Es por ello, que en el marco del Día Mundial de la Libertad de Prensa resulta necesario reconocer la gran contribución que realizan los periodistas para incrementar la calidad democrática de nuestra sociedad.

"En el México de hoy reconocemos con gran pesar que la importancia de la función comunicativa realizada por los periodistas, se encuentra envuelta por una avalancha de peligros y atentados en contra de su integridad. Esos atentados no han podido ser erradicados por la autoridad, lo que recalco, impide a nuestra sociedad convertirse en más democrática y plena.

"Frente a esta situación, los diputados del PAN entendemos como una urgente necesidad la construcción de condiciones suficientes para garantizar la seguridad de los periodistas. Estoy convencido que la ley debe ser instrumento que coadyuve para que nunca más, un periodista sea agredido por la expresión de sus visiones o ideas.

<sup>12</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2016>



"Según el Comité de Protección de Periodistas,<sup>13</sup> al año 2015, nuestro país ocupa el octavo lugar mundial en impunidad por lo que refiere a crímenes contra periodistas, lo que nos muestra la gravedad del problema.

"No se trata pues de una moda, como tantas otras que campean en nuestro ámbito jurídico, a veces inclusive, por presiones de organismos o grupos internacionales. En este caso, estamos frente a hechos lamentables que nos laceran como sociedad; que nos impiden consolidar un Estado de derecho, con todo lo que esto conlleva.

"¿Si quien está en un medio de comunicación no tiene seguridad en su persona, que podrán esperar los demás miembros de la sociedad? ¿Qué podrán esperar los grupos más vulnerables de la misma?

"De igual forma, según la organización internacional 'Artículo 19'<sup>14</sup> desde el año de 1992 en México han sido asesinados 33 periodistas y desde el 2003 al menos 23 periodistas se encuentran desaparecidos.

"Llama la atención que –según los datos gestionados por dicho organismo– la mayoría de estos comunicadores cubrían notas referentes a corrupción y delincuencia, lo cual, nuevamente nos muestra la trascendencia y gravedad de este problema.

"Que México ostente el lugar 36<sup>15</sup> a nivel mundial entre los países más inseguros para practicar el periodismo es una situación vergonzosa cuya tendencia estamos obligados a modificar.

"La reflexión resulta más profunda y preocupante cuando advertimos que al menos 20 Estados –entre ellos Jalisco– **no incluyen en sus códigos penales sanciones que busquen inhibir la violencia cometida en contra de los periodistas.**<sup>16</sup>

<sup>13</sup> <https://cpj.org/killed/americas/mexico/muder.php>

<sup>14</sup> <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38261/Mexico-Informe-Especial-sobre-Periodistas-Desaparecidos-%5BFeb-2016%5D.pdf>

<sup>15</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2016>; el dato se establece partiendo del peor lugar (100) hasta el 64 que ocupa México.

<sup>16</sup> Dato gestionado partiendo de consultas propias del Grupo Parlamentario del PAN.



"Es por tal motivo que el grupo parlamentario del PAN, propone las siguientes medidas de emergencia pública, para proteger a los periodistas de nuestro Estado:

"Primero. Reconocimiento y establecimiento en nuestra legislación penal sustantiva de los 'Delitos contra la libertad de expresión' estableciéndose penas de hasta tres años (o cuatro años con inhabilitación en el caso de servidores públicos) a las personas que:

"1. **Repriman** la publicación, circulación o distribución de algún medio de información escrito, impreso, informático o electrónico.

"2. **Intimiden**, ejerciendo violencia física o moral, a quienes ejerzan la actividad periodística a fin de evitar el ejercicio de la misma.

"3. **Obstaculicen** o impidan el derecho de toda persona a recibir, investigar o difundir información de interés público.

"4. **Clausuren** o establezcan censura previa de algún medio de información escrito, informático o electrónico, impidiendo su circulación.

"5. **Obliguen** a los periodistas a revelar el secreto profesional periodístico o la reserva de la fuente de información.

"6. **Adquieran** un número de ejemplares superiores al diez por ciento del tiraje de alguna edición impresa con el fin de evitar que la información de interés público circule.

"Todo ello, mediante la incorporación en el Código Penal de un Título Vigésimo Cuarto, denominado 'De los Delitos contra la Libertad de Expresión, Capítulo Único, artículos 309 a 313.

"Segundo. Sanciones por desaparición forzada de periodistas: la iniciativa considera incrementar las sanciones derivadas del delito de desaparición forzada de personas, previstas en el artículo 154-B, cuando la víctima de tal delito sea un periodista, lo que representa hasta 40 años de prisión más un tercio.



"Tercero. Sanciones por tortura contra periodistas: se propone incrementar la pena impuesta al delito de tortura, en el número (sic) 154-I, fracción II, cuando esta ocurra en contra de periodistas. Esta propuesta en concreto representa hasta 12 años de prisión más un tercio.

"Cuarto. Penalización de las amenazas contra periodistas: se propone como agravante del delito de amenazas cuando éstas sean dirigidas en contra de periodistas con motivo del ejercicio de sus funciones. Esta propuesta de adición de un artículo 189 Ter implica una pena de hasta un año de prisión más un tercio.

"Quinto. Agravantes de homicidio y lesiones calificadas cometidos contra periodistas: se propone reformar el artículo 219 para establecer como agravantes de los delitos de homicidio y lesiones cuando éstos ocurran en contra de periodistas con motivo del ejercicio de sus labores informativas.

"Con nuestra propuesta que denominamos 'Ley de emergencia para castigar la violencia periodística', buscamos proteger la libertad de expresión y castigar a quienes pretendieron ejercer violencia contra los periodistas de nuestro Estado.

"De esta forma, buscamos consolidar la democracia y el Estado de derecho en nuestra entidad, partiendo del respeto al trabajo informativo que día a día llevan a cabo los periodistas en nuestra entidad.

"Lo aquí señalado no parte de la ocurrencia, sino como ya se ha destacado, de un análisis serio de derecho comparado, en este caso, partiendo de las regulaciones legales de las entidades federativas que se han puesto a la vanguardia por lo que la protección de la libertad de expresión se refiere.

"Así las cosas, se presenta una propuesta sólida y completa, tomando como modelo disposiciones contenidas en legislaciones de entidades tales como Quintana Roo, Aguascalientes, Baja California y Coahuila, buscando construir un marco legal que sancione rigurosamente los actos de violencia contra los periodistas. Adicionalmente, considero que estas propuestas se encuentran en plena armonía con los instrumentos internacionales de los que México es Parte.



"De esta forma, la propuesta es sólida desde el punto de vista jurídico y con un gran ingrediente social, ya que representa asegurar el derecho de libertad de expresión y de prensa, en nuestra entidad.

"Por ende, estas incorporaciones que proponemos, en caso de aprobarse, sería el principio de un marco legal sólido que dignifique y proteja la labor periodística y nos permita construir una sociedad más democrática en nuestro Estado.

"De esta forma, acreditamos nuestro compromiso con las causas de los jaliscienses y sobre todo, con la construcción de un Estado más democrático, justo y respetuoso de la dignidad del ser humano.

"Por lo anteriormente expuesto, y conforme a los artículos 147, párrafo 1, fracción I y 148, párrafo 1, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, sometemos a la elevada consideración de esta Asamblea Legislativa la siguiente iniciativa ..."

30. Esas iniciativas fueron turnadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, y de Derechos Humanos, y mediante dictamen de primera lectura, dichas comisiones rechazaron las iniciativas en los términos propuestos, pero estimaron importante crear una "Ley de Garantía de los Derechos de los Periodistas en el Estado de Jalisco", que fuera enunciativa, breve y general, congruente y completamente operativa con lo previsto por la Federación, asimismo, sólo consideraron necesario establecer una "agravante" en el Código Penal, adicionando una fracción al artículo 219 respecto de los delitos de homicidio y lesiones contra periodistas.

31. No obstante, en dictamen de segunda lectura, la presidenta de la Comisión Dictaminadora presentó una modificación al primer dictamen, y propuso la "LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL ESTADO DE JALISCO", así como la reforma de los artículos 154-B, 154-I, 188 y 219, **y la adición del artículo 309 al Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco**, que finalmente fueron aprobadas por la Legislatura en el Decreto 26182/LXI/16.

32. Los artículos del Código Penal jalisciense materia de dicha reforma se refieren a los delitos de desaparición forzada de personas, tortura, amenazas, homicidio y lesiones, y dicen:



"Art. 154-B. Se impondrá una pena de doce a cuarenta años de prisión y multa de seiscientos a mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a quien cometa el delito de desaparición forzada de personas.

(Reformado, P.O. 20 de diciembre de 2016)

"Se incrementará la pena hasta en una tercera parte cuando la víctima del delito sea menor de edad, mujer, persona con discapacidad, indígena, persona de la tercera edad **o periodista con motivo de su actividad como tal.**"

(Adicionado, P.O. 25 de abril de 2015)

"Art. 154-I. La pena señalada en el artículo anterior se aumentará en una tercera parte cuando concorra cualquiera de las siguientes circunstancias:

"...

(Reformada, P.O. 20 de diciembre de 2016)

"II. Que la víctima sea una persona que pertenezca a un grupo de población en situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad; se trate de un migrante, indígena, mujer en estado de embarazo **o periodista con motivo de su actividad como tal;**"

(Reformado primer párrafo, P.O. 11 de octubre de 2016)

"Art. 188. Se impondrán de quince días a un año de prisión o multa por el importe de dos a ocho veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que de cualquier modo, anuncie a otro su intención de causarle un mal futuro en su persona, honor, prestigio, bienes o derechos, o en la persona, honor, prestigio, bienes o derechos de alguien con quien esté ligado el ofendido por algún vínculo.

"Cuando las amenazas sean leves, se exigirá caución de no ofender, pero si el responsable se niega a otorgar la caución, se le impondrá la pena prevista en el párrafo anterior.

"Si cumple la amenaza, se le impondrán además las penas que procedan por los delitos que resulten.



(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 20 de diciembre de 2016)

"Cuando el delito a que se refiere el presente artículo se cometa en contra de un periodista y con motivo de su actividad como tal, las penas aumentarán en un tercio."

"Art. 219. Se entiende que el homicidio y las lesiones son calificadas:

"...

(Reformada, P.O. 20 de diciembre de 2016)

"VII. Cuando se causen por envenenamiento, contagio intencional, asfixia, o uso de estupefacientes, psicotrópicos, gases, inhalantes o solventes;

(Reformada, P.O. 20 de diciembre de 2016)

"VIII. Cuando se causen derivaciones de cualquiera de los delitos a que se refieren los artículos 124-Bis y 124-Ter de este Código; y

(Reformada [N. de E. adicionada], P.O. 20 de diciembre de 2016)

**"IX. Cuando la víctima sea un periodista y el delito se cometa con motivo de su actividad como tal."**

"Y el Título Vigésimo Cuarto adicionado, señala:

"DE LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

(Adicionado con el artículo que lo integra, P.O. 20 de diciembre de 2016)

"Capítulo único

(Adicionado, P.O. 20 de diciembre de 2016)

"Art. 309. A quien, de forma intencional y mediante actos concretos, obstaculice, impida o reprima la producción, publicación, distribución, circulación o difusión de algún medio de comunicación **masiva**, se le impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de cincuenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

33. De manera que, como se observa, atento al contexto del decreto referido y a la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones al Código Penal, el artículo 309 que aquí se controvierte, obedeció al propósito del Poder



Legislativo del Estado de Jalisco de contribuir al marco legal local de protección al ejercicio del derecho a la libertad de expresión **de quienes realizan actividad periodística.**

## **II. Consideraciones básicas sobre el derecho humano a la libertad de expresión.**

34. Con independencia de que en la especie, la cuestión que se impone resolver a este Tribunal Pleno en el examen del precepto controvertido, en rigor, sólo entraña el discernimiento de si la protección de la norma penal cuestionada alcanza o excluye a determinados sujetos (medios de comunicación que se dice no son masivos y periodistas independientes); dado que el artículo 309 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco reconoce el derecho a la libertad de expresión como el bien jurídico tutelado por el tipo penal allí contenido, es necesario resaltar *brevemente* y en lo general, los aspectos esenciales de ese derecho conforme a la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte –que ha sido acorde con la sostenida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos–, y particularmente, en cuanto ese derecho se ejerce *por periodistas y/o medios de comunicación y/o información.*

35. En principio, conviene tener presente el texto conducente de los artículos 1o., 6o. y 7o. de la Constitución General de la República; 19 y 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y los puntos 1 y 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disposiciones que constituyen el marco constitucional y convencional del derecho humano referido, algunas de carácter vinculante y otras de naturaleza orientadora.

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

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Art. 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.



(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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.

(Adicionado, D.O.F. 14 de agosto de 2001)

"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.

(Reformado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"Art. 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.

(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"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.



(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"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. ..."

(Reformado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"Art. 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

"Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito. ..."

### **Declaración Universal de los Derechos Humanos.**

"Artículo 19

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

"Artículo 29.

"...

"2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática."



## **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.**

"Artículo IV.

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

## **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

"Artículo 19

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

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

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

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

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

## **Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

"Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

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



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

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

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

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

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

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

### **Declaración de Principios de Libertad de Expresión de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.**

"1. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática."

"...

"9. El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola



los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada."

36. El derecho a la libertad de expresión, como se postula en las normas referidas, es un derecho humano que abarca la libertad de expresar ideas y opiniones propias y difundirlas, así como la de buscar, recibir, transmitir y difundir información, de cualquier índole y materia, a través de cualquier medio, procedimiento o vía de expresión; derecho que sólo encuentra su límite en el respeto a la moral, la vida privada, los derechos de tercero, el discurso de odio, la provocación de delito, y el orden público, de manera que su ejercicio sólo puede verse restringido en forma excepcional, y sujeto a las condiciones que imponga la ley acorde con el Texto Constitucional, y en interpretación de esta última, la jurisprudencia.

37. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado en sus precedentes, en consonancia con los instrumentos y la doctrina convencional interamericana, que el derecho a la libertad de expresión tiene una doble dimensión; por una parte corresponde al ámbito *individual* de la persona, pero además tiene una vertiente colectiva y pública, pues trasciende al ámbito social y político de la sociedad, por lo que se erige como una condición para la existencia de una auténtica vida democrática.

38. Ello, porque la libre expresión del pensamiento, ideas y opiniones personales, contribuye a que la persona, en lo individual, alcance su autonomía, autodeterminación y autorrealización, y pueda ejercer plenamente todos sus derechos; y en lo colectivo, porque tal libertad es sustento de una sociedad activa, participativa y comprometida con la vida social y política, en la medida en que ciudadanos informados y libres de expresar sus opiniones y difundir información, tanto en lo individual como a través de entes organizados, tienen una real injerencia en los asuntos públicos y en la configuración y ejercicio del gobierno representativo.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Son ilustrativos al respecto, los siguientes criterios:

"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO. El derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para



### 39. De manera que el entendimiento del derecho a la libertad de expresión en sus ámbitos individual y colectivo, y como premisa toral de la vida democrática

manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho. Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden."

Novena Época, registro digital: 172479, Instancia: Pleno, Tipo de tesis: jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXV, mayo de 2007, materia constitucional, Tesis P./J. 25/2007, página 1520.

"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. La libertad de expresión en su dimensión individual asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual. Así, se ha establecido que el contenido del mensaje no necesariamente debe ser de interés público para encontrarse protegido. En consecuencia, la dimensión individual de la libertad de expresión también exige de un elevado nivel de protección, en tanto se relaciona con valores fundamentales como la autonomía y la libertad personal. Desde tal óptica, existe un ámbito que no puede ser invadido por el Estado, en el cual el individuo puede manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas. Precisamente, la libre manifestación y flujo de información, ideas y opiniones, ha sido erigida en condición indispensable de prácticamente todas las demás formas de libertad, y como un prerrequisito para evitar la atrofia o el control del pensamiento, presupuesto esencial para garantizar la autonomía y autorrealización de la persona."

Décima Época, registro digital: 2008100, Instancia: Primera Sala, tipo de tesis: aislada, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, materia constitucional, Tesis 1a. CDXX/2014 (10a.), página 233.

"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. La libertad de expresión en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, se ha enfatizado la importancia de la libre circulación de las ideas para la formación de la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos. La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado. Dicho ejercicio permite la existencia de un verdadero gobierno representativo, en el que los ciudadanos participan efectivamente en las decisiones de interés público."

Décima Época, registro digital: 2008101, Instancia: Primera Sala, Tipo de tesis: aislada, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, materia constitucional, Tesis: 1a. CDXIX/2014 (10a.), página 234.

"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL SE RELACIONA CON PRINCIPIOS QUE NO PUEDEN REDUCIRSE A UN SOLO NÚCLEO. Existen dos dimensiones del derecho a la libre expresión de acuerdo a su trascendencia política o individual: por un lado, en su vertiente



tica de la sociedad, constituye el parámetro a partir del cual se determinan los alcances del pleno ejercicio de ese derecho en cada caso y contexto.

40. Asimismo, sobre la base de la obligación estatal de respetar, promover, proteger y garantizar su ejercicio, tal entendimiento del derecho a la libertad de expresión, determina la forma en que han de dimensionarse no sólo los deberes que la Constitución expresamente impone a las autoridades del Estado para

---

social o política, constituye una pieza central para el funcionamiento adecuado de la democracia representativa y, por otro, en su dimensión individual, asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual. Así, como la libertad de expresión tiene al menos estas dos facetas, es complicado sostener que sirve a un único propósito, ya que su protección persigue tanto facilitar la democracia representativa y el autogobierno, como la autonomía, la autoexpresión y la autorrealización del individuo. En ese sentido, el derecho fundamental a la libertad de expresión se relaciona con principios que no pueden reducirse a un solo núcleo."

Décima Época, registro digital: 2008104, Instancia: Primera Sala, Tipo de tesis: aislada, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, materia constitucional, Tesis 1a. CDXVIII/2014 (10a.), página 236.

"LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. La libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Como señaló la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa*, se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales –el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado– y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático. Por consiguiente, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa."

Novena Época, registro digital: 165760, Instancia: Primera Sala, tipo de tesis: aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, materia constitucional, Tesis 1a. CCXVI/2009, página 287.



hacer posible su ejercicio y los que resulten exigibles para ese fin en determinadas situaciones, sino también los estándares bajo los cuales puede ser restringido o su ejercicio puede ser privado de protección constitucional.

41. Ahora bien, aun cuando el derecho a la libertad de expresión asiste a todas las personas, en lo que al caso interesa, debe destacarse que este Alto Tribunal ha admitido que ese derecho fundamental adquiere una mayor fuerza para efectos de su protección constitucional **cuando se ejerce por profesionales de la información a través de los medios de comunicación**, pues precisamente la función o el rol de éstos en una sociedad, es la difusión pública de información, ideas y opiniones, que hagan posible el debate público necesario en una democracia representativa,<sup>18</sup> de modo que un conflicto sobre el ejercicio de ese derecho por parte de un medio de comunicación o un periodista, no involucra únicamente al aspecto individual del derecho, sino que el mismo trasciende a la colectividad, y por ello, su protección adquiere mayor relevancia.

42. En ese sentido se ha tenido muy en cuenta lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-5/85 de trece de noviembre de 1985, en sus puntos 31 a 34, que establece:

"31. En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Cuando

---

<sup>18</sup> En el amparo directo 28/2010, la Primera Sala, sostuvo que "las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción." Y que, "Respecto a los alcances de la protección constitucional a las ideas que surjan del ejercicio de la libertad de expresión, es importante hacer algunas precisiones:

"1 La libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando: (i) son difundidas públicamente; y (ii) con ellas se persigue fomentar un debate público."

"De este precedente derivó la tesis de rubro: 'LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA.', con los datos de localización siguientes: Décima Época, registro digital: 2000106, Instancia: Primera Sala, tipo de tesis: aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IV, enero de 2012, Tomo 3, materia constitucional, Tesis: 1a. XXII/2011 (10a.), página 2914.



la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas 'por cualquier... procedimiento', está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. De allí la importancia del régimen legal aplicable a la prensa y al status de quienes se dediquen profesionalmente a ella.

"32. En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

"33. Las dos dimensiones mencionadas (supra 30) de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.

"34. Así, si en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera que sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas."



43. En efecto, esta Suprema Corte ha reconocido que los medios de comunicación ejercen un real poder en la formación de la que en las teorías democráticas se denomina *opinión pública*, a través de la difusión de información, opiniones e ideas que persuaden a la sociedad,<sup>19</sup> por lo que los medios juegan un papel esencial en la dimensión colectiva de la libertad de expresión y es indispensable que existan las condiciones apropiadas para que realicen su actividad con pleno ejercicio de ese derecho.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Esto ha sido sostenido en el amparo directo 28/2010 antes citado, y en el amparo directo en revisión 2806/2012, resuelto por la Primera Sala, en sesión de seis de marzo de dos mil trece, en los que se estableció:

"En efecto, en la actualidad existe una tendencia a subestimar el poder de los medios de comunicación, sin embargo, es un error minimizarlo pues se trata de entidades cuyas opiniones suelen imponerse en la sociedad, dominando la opinión pública y generando creencias.

"La televisión, la radio, los periódicos, las revistas y demás medios de comunicación, son fácilmente accesibles para el público y, de hecho, compiten para atraer su atención. Así pues, es usual encontrar que muchas de las discusiones que se presentan día con día, se basan o hacen referencia a creencias públicas generadas por alguna noticia o análisis. Asimismo, es importante señalar que en la prensa y televisión modernas, se da por sentado que toda opinión debe quedar equilibrada por otra contraria.

"A través de los medios de comunicación, los líderes de opinión despliegan sus ideas, convirtiéndose así en los sujetos a quienes se atribuye la misión de elaborar y transmitir conocimientos, teorías, doctrinas, ideologías, concepciones del mundo o simples opiniones, que constituyen las ideas o los sistemas de ideas de una determinada época y de una sociedad específica. Lo importante para efectos del presente estudio, es señalar que, mediante sus opiniones, los líderes de opinión ejercen un cierto tipo de poder, valiéndose de la persuasión y no de la coacción."

<sup>20</sup> Asimismo, refleja esa concepción de los medios de comunicación, lo destacado por la Primera Sala en el amparo directo en revisión 2044/2008, fallado en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve, al señalar:

"... los medios de comunicación de masas juegan un papel esencial para el despliegue de la función colectiva de la libertad de expresión. La libertad de prensa es una piedra angular en el despliegue de la vertiente social o colectiva de las libertades de expresión e información. Los medios de comunicación social se cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales y es indispensable tengan aseguradas las condiciones para albergar las más diversas informaciones y opiniones. Como ha subrayado la Corte Interamericana:

"... el periodismo es la manifestación primaria y principal de esta libertad y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de los conocimientos o la capacitación adquiridos en la universidad. Al contrario, los periodistas, en razón de la actividad que ejercen, se dedican profesionalmente a la comunicación social. El ejercicio del periodismo, por tanto, requiere que una persona se involucre responsablemente en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la Convención.

"...es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca. "



44. En ese sentido, reiterando el papel de los medios de comunicación como forjadores de la opinión pública, este Alto Tribunal, a través de su Primera Sala, en la resolución del amparo en revisión 1422/2015,<sup>21</sup> destacó que dentro de la faceta colectiva pública del derecho a la libertad de expresión, *el ejercicio periodístico* cumple una de las manifestaciones más importantes de ese derecho; y que en el proceso informativo, el *periodista* desempeña una función fundamental en la producción de todo tipo de información, contribuyendo a preservar el pluralismo y reforzando las oportunidades de formación de una opinión pública no manipulada, por ende, que los periodistas son los principales oferentes en el "mercado de ideas", aportando al público diferentes posturas y fortaleciendo el debate público.

45. Asimismo, la trascendente tarea de los medios de comunicación en los diversos ámbitos de la vida de la sociedad, también fue puesta en relieve por este Tribunal Pleno en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 122/2015 y acumuladas 124/2015 y 125/2015,<sup>22</sup> donde se reiteró el reconocimiento sobre el impacto que los medios pueden llegar a tener en el mercado informativo.

46. Así pues, se ha reconocido en forma preponderante la importancia de los medios de comunicación y del periodismo en una sociedad democrática, y con ello, una especial relevancia en la protección del derecho a la libertad de expresión en la actividad que desarrollan; lo que esta Suprema Corte ha tenido en cuenta al establecer los parámetros y estándares de escrutinio conforme a los cuales se ha de analizar cualquier acto que involucre una disputa sobre el derecho a la libertad de expresión respecto de esa categoría de sujetos –periodistas en sentido amplio y medios de comunicación–, a fin de establecer los alcances de la protección constitucional.

47. De manera que, para los efectos de esta resolución, ha de precisarse que en el examen de regularidad del artículo 309 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco, en tanto constituye una norma que reconoce como

<sup>21</sup> Resuelto en sesión de uno de marzo de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldivar Lelo de Larrea.

<sup>22</sup> Resueltas el uno de febrero de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.



bien jurídico tutelado el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, son atendibles las consideraciones anteriores.

### **III. Consideraciones básicas sobre el derecho humano de igualdad y no discriminación.**

48. En el desarrollo de su doctrina sobre el derecho humano a la igualdad y no discriminación, este Alto Tribunal ha sido consistente en sus precedentes en sostener que ese derecho es uno de los pilares básicos del sistema jurídico y del orden social, y fundamento del Estado de derecho, pues es inherente a la dignidad humana y condición para el ejercicio de otros derechos fundamentales; por tanto, que su protección debe ser intensa y efectiva, particularmente al examinar la regularidad de los actos legislativos.

49. Se ha dicho también que la igualdad jurídica reconocida en el artículo 1o. constitucional,<sup>23</sup> 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, siempre que se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

50. Y 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 sospechosas que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones

---

<sup>23</sup> **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.

"...

"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."



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.

51. Así se ha considerado que el derecho humano de igualdad y no discriminación, obliga a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

52. 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.

53. En esa labor interpretativa del derecho humano de igualdad y no discriminación, esta Suprema Corte ha distinguido entre la *igualdad jurídica formal o de derecho*, y la *igualdad sustantiva o de hecho*.

54. La primera, entendida como la garantía de que las personas deben ser tratadas iguales **ante la ley** –en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, para que los preceptos jurídicos se apliquen de manera uniforme a todos los individuos que se encuentren en la misma situación–, **y en la ley** –en relación con el contenido de las normas, a efecto de que el legislador no imponga tratos diferenciados injustificados–.

55. La segunda, concebida como una faceta o dimensión del derecho de igualdad jurídica, cuyo propósito es remover o disminuir obstáculos sociales, políticos, económicos, culturales o de cualquier otra naturaleza, que impidan a ciertas personas o grupos sociales, colocados en situaciones de hecho específicas de desventaja y de vulnerabilidad, gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos, en condiciones de paridad con otras personas o



grupos de personas; igualdad sustantiva que exige medidas apropiadas de distinta índole, para evitar diferenciaciones injustificadas, discriminaciones sistemáticas, o revertir situaciones de marginación, a fin de que la operatividad del orden jurídico tenga lugar en auténticas condiciones de equidad.

56. Son ilustrativos de las consideraciones anteriores, los criterios de rubros: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.",<sup>24</sup> "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.",<sup>25</sup> y "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO."<sup>26</sup>

57. Respecto de la igualdad jurídica formal o de derecho (igualdad normativa), se ha reconocido que existe una discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado; y que tal discriminación en la norma generalmente se manifiesta a través de la exclusión tácita de un beneficio o de una diferenciación expresa; entendiéndose que la primera tiene lugar cuando un régimen jurídico implícitamente excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa; y la segunda, cuando el legislador establece dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Tesis: 1a./J. 81/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99.

<sup>25</sup> Tesis: 1a./J. 55/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75.

<sup>26</sup> Tesis: 1a. XLIII/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 644.

<sup>27</sup> Tesis: 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 974, de título, subtítulo y texto: "DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA. El derecho fundamental a la igualdad en su vertiente de igualdad formal o igualdad ante la ley comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el igual tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos y obligaciones. Así, cuando el legislador establece una distinción que se traduce en la existencia de dos regímenes jurídicos, ésta debe ser razonable para considerarse constitucional. En este sentido, para mostrar que la distinción no es razonable debe señalarse por qué resultan equivalentes o semejantes los supuestos de hecho regulados por ambos regímenes jurídicos, de tal manera que esa equivalencia mostraría la falta de justificación de la distinción. De esta manera, existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho



58. El examen de la igualdad jurídica normativa exige el sometimiento de la medida legislativa que se tilda violatoria de ese derecho a un análisis de razonabilidad y proporcionalidad; siendo dable precisar que este Alto Tribunal ha sostenido que cuando se aduce discriminación normativa, por distinciones o diferenciaciones arbitrarias, basadas en categorías no justificadas en forma objetiva y razonable, que impida el ejercicio pleno de derechos humanos, ello es incompatible con la Constitución y, por tanto, en el análisis de la regularidad de las normas en relación con la vulneración al principio de no discriminación se debe emplear un escrutinio estricto en el que se verifique que el trato diferenciado que la ley prevé, tenga una finalidad constitucionalmente relevante, que busque cumplir un mandato de la Ley Fundamental, y que sea la medida idónea y necesaria para ello.

#### IV. Examen de la norma controvertida.

59. Como se apuntó, la Comisión accionante impugna el artículo 309 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, que recoge el único tipo penal que conforma el Capítulo Único del Título Vigésimo Cuarto de dicho código, denominado "DE LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN."; para su pronta lectura, se transcribe nuevamente:

**"Artículo 309.** A quien, de forma intencional y mediante actos concretos, obstaculice, impida o reprima la producción, publicación, distribución, circulación o difusión de algún medio de comunicación **masiva**, se le impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de cincuenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. "

60. Como se ve, la norma sanciona con seis meses a tres años de prisión y multa de cincuenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y

---

equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado. Al respecto, debe señalarse que la discriminación normativa constituye un concepto relacional, en el sentido de que a la luz del derecho a la igualdad en principio ningún régimen es discriminatorio en sí mismo, sino en comparación con otro régimen jurídico. Dicho de otra manera, la inconstitucionalidad no radica propiamente en el régimen jurídico impugnado, sino en la relación que existe entre éste y el régimen jurídico con el que se le compara. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir de un análisis de la razonabilidad de la medida. "



Actualización, a quien de forma intencional y mediante actos concretos, obstaculice, impida o reprima *la producción, publicación, distribución, circulación o difusión* de algún medio de comunicación masiva; esto, a efecto de tutelar como bien jurídico el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

61. Y la Comisión actora básicamente sostiene que la inclusión de la palabra "masiva" para referirse a *los medios de comunicación*, significa que la protección de la norma sólo beneficia a los que tienen ese carácter, no así a los medios de comunicación "no masivos", entre los que ella ubica a los independientes, comunitarios, universitarios y experimentales, así como a los periodistas independientes personas físicas; y partiendo de la base de que todos ellos son titulares indiscutibles del derecho a la libertad de expresión porque desarrollan actividad periodística, y porque el propósito de la norma fue proteger a los periodistas, considera que la norma es *discriminatoria*, contraria al principio de universalidad de los derechos humanos, y que el legislador local de Jalisco incumple con su obligación de proteger y garantizar a dichos sujetos el ejercicio del derecho referido.

62. Es conveniente destacar que la enunciación que hace la actora de los que ella considera medios de comunicación "no masivos", se advierte orientada en función de *los sujetos* que tienen la titularidad del medio de comunicación (la persona física o moral privada o pública que opera al medio), pues en su listado incluye a periodistas independientes personas físicas, y su argumento para sostener la invalidez del precepto, es que la protección de éste no alcanza a todos esos sujetos que también ejercen la actividad periodística. Por tanto, sobre esa base se analizará su postura, la cual resulta **infundada**.

63. Atento al planteamiento del concepto de invalidez, es necesario precisar los elementos de la descripción del tipo penal contenido en el precepto cuestionado, los cuales son:

- (i) Un sujeto activo genérico: "*a quien*" (cualquier persona);
- (ii) Una intención dolosa "*en forma intencional*" (elemento subjetivo de la conducta);
- (iii) El medio comisivo "*mediante actos concretos*" (elemento objetivo o de hecho);



(iv) La conducta típica del activo: "*obstaculice, impida o reprima*" "*la producción, publicación, distribución, circulación o difusión*" (elemento objetivo o de hecho);

(v) El objeto de la protección "*algún medio de comunicación masiva*" (elemento normativo).

64. Basta la lectura de la norma para advertir que la descripción del tipo penal no señala expresamente **un sujeto pasivo del delito**, pues no se precisa quién puede tener el carácter de víctima u ofendido por la conducta típica; sin embargo, ello se encuentra implícito en la norma ya que el precepto dirige su protección a los medios de comunicación masiva y a la actividad relativa a *su producción, publicación, distribución, circulación o difusión*, es decir, la norma alude al medio de comunicación **como objeto, vía o canal de transmisión de información**, y no como sujeto o ente titular de éste.

65. De manera que si el bien jurídico tutelado es el ejercicio del derecho a la libertad de expresión a través del uso de medios de comunicación *masiva*, el carácter de víctima u ofendido por el delito podrá tenerlo cualquier persona (física o moral) que pudiere ver directamente afectado el ejercicio de ese derecho tutelado con motivo de la conducta del sujeto activo consistente en actos concretos que obstaculicen, impidan o repriman la producción, publicación, distribución, circulación o difusión del medio de comunicación *masiva*.

66. En otras palabras, dado que la descripción del tipo penal se refiere al medio de comunicación masiva **como objeto, vía o canal de comunicación**, consecuentemente, queda comprendido en la protección de la norma **cualquier sujeto**, ya sea persona física o moral, pública o privada, que en ejercicio del derecho a la libertad de expresión se sirva o utilice para transmitir información *al medio de comunicación masiva* afectado por la conducta típica.

67. Por ende, de una primera aproximación a la norma, se advierte que todo sujeto que realice una actividad periodística, ya sea que se trate de una empresa o ente de comunicación público o privado, o de un periodista persona física en lo individual que labore en forma independiente, **puede tener el carácter de sujeto pasivo del delito** cuando la afectación al medio de comunicación *masiva* vulnera su derecho de libertad de expresión, por lo que goza de la protección del precepto.



68. Para corroborar la afirmación anterior y agotar el planteamiento de la comisión actora en cuanto a que el precepto en análisis deviene contrario *al derecho de igualdad y no discriminación*, al excluir de su protección a determinados medios de comunicación que ella califica como "no masivos", debe precisarse que a partir del contenido del elemento del tipo penal medios de comunicación masiva, se constata que la norma impugnada no transgrede el derecho humano que refiere la accionante.

69. En ese sentido, es necesario señalar en primer orden, que este Tribunal Pleno considera que el elemento del tipo penal *medios de comunicación masiva*, cumple con la garantía de legalidad, en su vertiente de taxatividad, ya que de acuerdo con los parámetros que se han establecido al respecto, tiene un grado de determinación que permite al destinatario de la norma comprenderlo.

70. Esta Suprema Corte, en su Primera Sala, ha señalado que el principio de legalidad que consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley previsto en el artículo 14 constitucional, en su vertiente de taxatividad, conlleva la exigencia de que el legislador, al crear una norma que describe un tipo penal, formule una descripción clara, precisa y exacta de la conducta reprochable y de la consecuencia jurídica; de manera que, la descripción típica no sea de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, que permita la arbitrariedad en su aplicación, sino que, 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, se ha precisado que ello no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar un tipo penal, pues ello tornaría imposible la función legislativa.<sup>28</sup>

71. En ese sentido, se ha sostenido que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las

<sup>28</sup> Ver el siguiente criterio: Décima Época, registro digital: 2006867, Instancia: Primera Sala, tipo de tesis: jurisprudencia, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, materias constitucional, penal, Tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131, de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."



normas, así como sus posibles destinatarios, ya que la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. De modo que, 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 conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento.<sup>29</sup>

72. Ahora bien, el elemento del tipo penal contenido en el dispositivo cuestionado, relativo al "*medio de comunicación masiva*", que es objeto de controversia en esta acción de inconstitucionalidad, es un elemento de carácter **normativo**.

73. La Primera Sala ha precisado que los elementos normativos de la descripción típica, involucran cierto tipo de valoración para constatar su verificación, que puede provenir de: i) un aspecto jurídico, en cuyo caso el Juez debe considerar lo previsto en la ley para determinar el contenido y alcance del concepto en análisis; ii) o un carácter cultural, en donde el juzgador habrá de remitirse a un aspecto social o cultural para determinar el contenido del elemento que se desea definir.<sup>30</sup>

74. Asimismo, la Primera Sala ha advertido que la exigencia del principio de taxatividad en la norma penal, en cuanto a su claridad y precisión, también es gradual, pues puede establecerse una cierta tensión estructural en el mandato de taxatividad consistente en alcanzar el punto adecuado entre la precisión (claridad) y la flexibilidad de la disposición normativa, para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan interpretarse y adquirir mejores contornos de determinación. Y que, precisamente los elementos *normativos* de tipo cultural o legal establecidos en un tipo penal, son un caso en donde puede observarse una participación conjunta para

<sup>29</sup> Ídem.

<sup>30</sup> Décima Época, registro digital: 2011880, Instancia: Primera Sala, tipo de tesis: aislada, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, junio de 2016, Tomo I, materia penal, Tesis: 1a. CLXXIII/2016 (10a.), página 696, de rubro (sic): "INTERPRETACIÓN CONFORME. NO LA CONSTITUYE LA DELIMITACIÓN DEL ALCANCE Y CONTENIDO DE UN ELEMENTO NORMATIVO DEL TIPO PENAL QUE SE REALIZA DESDE UN ÁMBITO DE LEGALIDAD."



no sólo tener suficientemente determinada una expresión, sino para alcanzar posteriormente su mayor concreción.<sup>31</sup>

75. **En el caso**, el elemento normativo del tipo penal "*medio de comunicación masiva*", es de carácter jurídico, pues su contenido deriva de la ley.

76. Ciertamente, el contenido y alcance del elemento normativo aludido, tiene un grado de determinación acorde al principio de taxatividad, a partir de las legislaciones que guardan vinculación sustancial con el propósito de la creación del tipo penal contenido en el artículo 309 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, de tutelar el derecho a **la libertad de expresión**, como son la Ley Reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del Derecho de Réplica; la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; y la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco; en el entendido de que las dos primeras son leyes de observancia general en toda la República,<sup>32</sup> y la última en el territorio del Estado de Jalisco.

<sup>31</sup> Ver el criterio consultable en: Décima Época, registro digital: 2015611, Instancia: Primera Sala, tipo de tesis: aislada, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, materias constitucional, penal, Tesis 1a. CLVIII/2017 (10a.), página 436, de rubro (sic): "DELITO DE POSESIÓN O RESGUARDO DE PETRÓLEO O HIDROCARBUROS REFINADOS, PROCESADOS O SUS DERIVADOS. EL ARTÍCULO 368 QUÁTER, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL DEROGADO QUE LO PREVÉ, AL UTILIZAR LA LOCUCIÓN POSEA O RESGUARDE 'DE MANERA ILÍCITA', NO VIOLA EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL."

<sup>32</sup> **Ley Reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del Derecho de Réplica.**

"Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana; tiene por objeto garantizar y reglamentar el ejercicio del derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

**"Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.**

"Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo."



77. La *Ley Reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del derecho de réplica*, define a los **medios de comunicación** en su artículo 2, fracción III, en los términos que se transcriben:

"Artículo 2. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

"...

"III. **Medio de comunicación:** La persona, física o moral, que presta servicios de radiodifusión; servicios de televisión o audio restringidos; o que de manera impresa y/o electrónica difunde **masivamente** ideas, pensamientos, opiniones, creencias e informaciones de toda índole y que opera con sujeción a las disposiciones legales aplicables."

78. La porción normativa aludida, por una parte, define a los medios de comunicación desde la perspectiva de **los sujetos**, es decir, atendiendo a la persona titular del medio que presta el servicio de comunicación difundiendo ideas, pensamientos, opiniones, creencias e informaciones de toda índole. Pero por otra parte, también señala **al objeto, vía o canal** de transmisión de la información (la radiodifusión, los medios televisivos o de audio restringidos, los medios impresos y electrónicos), y como se observa, bajo este segundo aspecto, define a dichos medios de comunicación como **masivos**, pues destaca que su difusión se hace *masivamente*.

79. Por tanto, esta definición nos permite entender con claridad que *los medios de comunicación masivos* son aquellos que prestan servicios comunicacionales con difusión *masiva*, como la radio, televisión, audio restringido, y medios impresos y/o electrónicos.

80. Por su parte, la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, y la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco*, establecen una definición de lo que debe entenderse como "**Periodista**", y en ésta, incluyen a **los medios de comunicación**. El artículo 2o. de ambas leyes dispone:

"Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:



"...

**"Periodistas:** Las personas físicas, así como **medios de comunicación y difusión** públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de **cualquier medio de difusión y comunicación** que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen."

81. Como se observa, estas leyes, en congruencia con la precisada en párrafos anteriores, también señala que los medios de comunicación y difusión –como *vías o canales de transmisión* de información que utilizan en su labor los periodistas–, pueden ser impresos, radioeléctricos, digitales o de imágenes.

82. No es un obstáculo para llegar a la afirmación anterior, la circunstancia de que en esta última definición no se alude expresamente a la característica de que sean medios de comunicación "*masivos*" pues, se insiste, el carácter de masivos se refiere a los objetos, canales o vías de transmisión que los periodistas utilizan para difundir información, a saber: cualquier medio de difusión y comunicación impreso, radioeléctrico, digital o de imagen.

83. En definitiva, el elemento normativo de valoración jurídica que requiere para su actualización el tipo penal previsto en el artículo 309 controvertido, consistente en "*medios de comunicación masiva*", se refiere **al objeto, vía o canal** de transmisión masiva, ya sea impreso, radioeléctrico, digital o de imagen, como la radio, televisión, audio restringido, y medios impresos y/o electrónicos.

84. Además, para reafirmar que el elemento normativo de valoración jurídica aludido, alcanza en cumplimiento al principio de taxatividad, un punto adecuado entre su precisión (claridad) y flexibilidad, es necesario indicar que su contenido derivado de las leyes precisadas, es congruente con lo que el destinatario de la norma como sujeto activo –en este caso cualquier persona–, puede comprender del mismo.

85. Ello es así, dado que se aprecia que el *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, define a la **comunicación**, en la acepción que aquí interesa, como: "1. Acción de comunicar o comunicarse; 2. Transmi-



*sión de señales mediante un código común al emisor y al receptor*"; al "medio" lo define, también en la acepción que nos importa, como: "Modo o instrumento para conseguir algo"; y la palabra **masiva o masivo**, como: "*Que actúa o se hace en gran cantidad*". Y **como medio de comunicación**: "*Instrumento de transmisión pública de información, como emisoras de radio o televisión, periódicos, Internet, etcétera.*"

86. Por lo que es dable aceptar que una común comprensión de cualquier persona de cultura media, respecto de los medios de comunicación masiva, apunta a que se entiende por tales, a los medios tecnológicos que difunden información en forma pública, como la televisión, la radio, los periódicos, las revistas, etcétera.

87. Tan es así que una navegación por *Internet*, como herramienta mundialmente utilizada por el común de las personas para consultar información, nos permite constatar que existen numerosos documentos de muy diversas fuentes, en los que en forma esencialmente coincidente se hace referencia a los medios de comunicación masiva, como aquellos que difunden información de diversa índole, dirigida a un público numeroso y variado, a través de diversos canales que utilizan tecnología, citando como ejemplos de ellos: *la televisión, el cine, la radio, el Internet, los videos, discos, la prensa escrita (diarios y revistas), los libros, etcétera.*

88. Incluso, un breve acercamiento a la literatura en materia de comunicación humana, permite advertir que aquí se hace referencia a la comunicación en un concepto básico, como *la transmisión de mensajes entre un emisor y un receptor* mediante el uso de alguna o algunas formas *del lenguaje* y de un *canal de transmisión*, que les permite intercambiar posiciones en un proceso de diálogo.<sup>33</sup>

89. Y se alude a la **comunicación masiva**, distinguiéndola de aquella que se realiza de manera interpersonal entre dos personas (frente a frente o median-

<sup>33</sup> Son ilustrativos al respecto, los textos: "Ciencias de la Comunicación", Beatriz Martínez Ramírez, McGraw Hill Education, 2015, Bloques 1 y 2, páginas 1 a 45; "La comunicación humana en el mundo contemporáneo" de Carlos Fernández Collado y Laura Galguera García, McGraw Hill Education, 2008, Capítulo Uno, páginas 1 a 23; y "Comunicación masiva en Hispanoamérica, cultura y literatura mediática" de Stanley J. Baran y Jorge Hidalgo", McGraw Hill Education, 2005, páginas 4 a 8.



te el uso de algún medio físico o instrumento tecnológico), de la que se lleva a cabo en un grupo (tres o más personas interactuando frente a frente o por algún medio físico o tecnológico), y de la que se emplea al interior de organizaciones (entes formales con determinado número de miembros que utilizan diversos medios físicos o tecnológicos para comunicarse al interior). *La comunicación masiva o de masas*, coinciden los autores consultados, es la que se realiza a través de **medios de comunicación masivos**.

90. Dicha comunicación es "aquella que contempla la participación de un emisor y múltiples receptores, que tienen características como la heterogeneidad y la dispersión geográfica, lo que los convierte en receptores anónimos";<sup>34</sup> "un proceso en el que el emisor emplea medios para diseminar mensajes amplia y rápidamente a través de la distancia, para despertar significados intencionados en audiencias amplias y diversas que se ven influidas en varios sentidos";<sup>35</sup> "el proceso mediante el cual se crean significados compartidos entre los medios de comunicación y sus públicos."<sup>36</sup>

91. En general, las características relevantes que se reconocen a la comunicación de masas, *es que el emisor*, que es un ente dedicado a la difusión de información y constituido para ese fin, envía uno o más mensajes idénticos, por un canal o medio de transmisión basado en tecnología, a un grupo *numeroso, heterogéneo y anónimo* de receptores que constituye su público. Se trata de un

<sup>34</sup> Beatriz Martínez Ramírez, *Ob.cit.* página 57.

<sup>35</sup> Margaret H. DeFleur, citada por Beatriz Martínez Ramírez, *ídem*.

<sup>36</sup> Stanley J. Baran y Jorge Hidalgo, *Ob. cit.* página 9.

Margaret H. DeFleur, identifica cinco etapas en el proceso de la comunicación masiva.

"...

"1. Los mensajes son formulados y codificados en formatos estandarizados por comunicadores profesionales para lograr metas y propósitos específicos.

"2. Los mensajes se diseminan ampliamente en forma rápida a través de medios que establecen conexiones múltiples.

"3. Los mensajes están disponibles para poblaciones amplias y diversas, que los reciben en forma selectiva.

"4. Los receptores construyen sus propias interpretaciones o significados, que equivalen en cierto grado a las pretendidas por los comunicadores.

"5. Como resultado de experimentar los significados, las personas se ven influidas en sus creencias, actitudes y comportamientos."

Margaret H. DeFleur, citada por Beatriz Martínez Ramírez, *ídem*.



mensaje masivo, porque es público, no va dirigido a alguien en especial y es captado por gran cantidad de personas.<sup>37</sup>

92. Y se coincide en que los medios de comunicación masiva, como canales o vías de transmisión de información, principalmente son: **la televisión, la radio, el cine, el Internet, la prensa escrita: diarios o periódicos, revistas o impresos en general; los libros, los discos y los videos o cualquier otro que tenga las notas referidas**, dado que todos ellos, con sus particulares caracteres, propios de la tecnología que emplean, tienen la potencialidad de llegar a públicos o audiencias con las características ya apuntadas, para informar, educar, entretener, formar opinión, hacer publicidad y propaganda, etcétera.

93. Pues bien, establecido lo anterior puede afirmarse válidamente que: a) se corrobora la primera impresión que surge de la norma a partir de su lectura, consistente en que se refiere al medio de comunicación masiva como objeto, vía o canal de comunicación y, por consiguiente, que está comprendido en la protección de la norma cualquier persona, física o moral, pública o privada, que en ejercicio del derecho a la libertad de expresión se sirva para transmitir información de un medio de comunicación masiva afectado por la conducta típica; y b) que no asiste razón a la Comisión actora, en cuanto a que el precepto en análisis deviene contrario al derecho de igualdad y no discriminación, al excluir de su protección a determinados medios de comunicación que califica como "no masivos".

94. Esto último, porque si bien la accionante identifica como medios de comunicación **no masivos**, a los "*independientes*", "*comunitarios*", "*universitarios*" y "*experimentales*", y los afirma excluidos de la protección de la norma, pese a que se trata de personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión mediante la actividad periodística; lo cierto es que no ofrece argumento alguno para justificar porqué considera o clasifica a esos sujetos comunicacionales como "no masivos".

95. Además, contrario a su postura, se aprecia que las leyes de las que, como se explicó, deriva el contenido del elemento normativo "*medio de comu-*

<sup>37</sup> "Opinión pública y Democracia. Influencia y efectos de los medios de comunicación masiva." Lajouane, Buenos Aires, 2015, páginas 46 a 57.



*nicación masiva"*, esto es, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco, al definir a los periodistas, incluyen a los medios de comunicación, aludiéndolos no sólo desde la perspectiva de objetos, vías o canales, sino también de sujetos.

96. Esto es relevante, porque cuando esas leyes hacen referencia a los medios de comunicación y difusión, aludiendo a ellos como sujetos, es decir, como entes de comunicación que realizan la actividad periodística (recabando, generando, procesando, editando, comentando, opinando, difundiendo, publicando o proveyendo información), **incluyen expresamente a los que refiere la Comisión actora, esto es, a los comunitarios, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole.**

97. Al margen de ello, debe decirse que las referencias encontradas en cuanto a la identificación de medios de comunicación **no masivos**, se obtiene *por exclusión*, cuando un determinado objeto, vía o canal de transmisión de información no se emplea para la comunicación masiva ni se ajusta a las características apuntadas respecto de los masivos, es decir, cuando son medios utilizados sólo para la comunicación interpersonal, o para la comunicación al interior de grupos y organizaciones.

98. En consecuencia, este Alto Tribunal considera que, con independencia de que se trate de un medio de comunicación que pueda catalogarse como independiente, *comunitario, universitario o experimental* (por la persona física o jurídica que tiene su titularidad, por la clase de concesión o autorización con que cuenta o por el ámbito en que se difunde), incluso, tratándose de un periodista persona física que labore en forma independiente, es decir, no subordinado a una empresa de comunicaciones, lo relevante es que, si el objeto, vía o canal de transmisión que utilizan para difundir su información es alguno de los ya referidos como masivos, se encuentra comprendido en la protección pasiva del tipo penal.

99. Y en cuanto a esto último, no debe perderse de vista que el propósito de la adición de la norma controvertida al Código Penal de Jalisco fue tutelar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en la actividad periodística, de manera que un medio de comunicación y difusión o un periodista persona física que labore en forma independiente a una empresa dedicada a la comunicación



y/o difusión de información, como sujetos comunicacionales, para cumplir su propósito y función de transmitir información, utilizan precisamente canales de transmisión o difusión masivos, es decir, difunden su información mediante medios de radiodifusión, televisión, impresos, de audio, audiovisuales, digitales, etcétera.

100. En ese plano explicativo, no existen bases para concluir que el artículo 309 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco, *resulte discriminatorio o violatorio del derecho de igualdad*, por exclusión tácita como sujetos de protección de la norma, de los titulares de medios de comunicación *independientes, comunitarios, universitarios y experimentales o de periodistas independientes*, como lo afirma la accionante; de ahí que deba sostenerse la validez de dicho precepto.

101. Por último, debe decirse que es **infundado** el argumento genérico que hace la Comisión accionante, cuando señala que la norma referida también es inconstitucional, porque no contempló bajo su protección *a las personas defensoras de derechos humanos*.

102. Esto, pues al margen de que la adición del artículo 309 referido se haya realizado por el legislador en forma concomitante con la expedición de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco, lo cierto es que el propósito de la inclusión del tipo penal en cuestión fue la protección de los periodistas, y *la especificidad* del tipo penal que fue descrito en la norma, atañe a la actividad periodística; por lo que la invalidez del precepto no puede hacerse derivar de una exclusión tácita de sujetos ajenos a los restantes elementos del tipo penal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero **infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 309, en su porción normativa "masiva", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, adicionado mediante Decreto 26182/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el veinte de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto de esta ejecutoria.



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, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en reconocer la validez del artículo 309, en su porción normativa "masiva", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, adicionado mediante Decreto 26182/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el veinte de diciembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

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

El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá no asistió a la sesión de veintidós de octubre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.



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

Firman el Ministro presidente y la Ministra ponente con el secretario General de Acuerdos que da fe.

**Nota:** Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CDXX/2014 (10a.), 1a. CDXIX/2014 (10a.), 1a. CDXVIII/2014 (10a.), 1a. XLIII/2014 (10a.), 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), 1a. CLXXIII/2016 (10a.), 1a. CLVIII/2017 (10a.) y 1a./J. 54/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas, 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas, con números de registro digital: 2008100, 2008101, 2008104, 2005528, 2010493, 2011880, 2015611 y 2006867, respectivamente.

Este sentencia se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, 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 6 de septiembre 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 2/2017.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 309 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco,<sup>1</sup> porque se estimó que no vulnera el principio de igualdad y no discriminación.

Al respecto, se consideró infundado que el empleo de la expresión "medios de comunicación masiva" limite o excluya a medios de comunicación referidos en la demanda, como son los independientes, comunitarios, universitarios o experimentales.

Se sostiene que el concepto de "*medios de comunicación masiva*" se refiere al objeto, vía o canal de comunicación y, por consiguiente, que está comprendido en la protección de la norma cualquier persona, física o moral, pública o privada, que en ejercicio del derecho a la libertad de expresión se sirva para

<sup>1</sup> Artículo 309. A quien, de forma intencional y mediante actos concretos, obstaculice, impida o reprima la producción, publicación, distribución, circulación o difusión de algún medio de comunicación masiva, se le impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de cincuenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."



transmitir información de un medio de comunicación masiva afectado por la conducta típica. En tal virtud no transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, al excluir de su protección a determinados medios de comunicación que califica como "no masivos".

Para arribar a dicha conclusión, el Tribunal Pleno consideró que la descripción del tipo penal se refiere al medio de comunicación masiva como objeto, vía o canal de comunicación, consecuentemente, queda comprendido en la protección de la norma cualquier sujeto, ya sea persona física o moral, pública o privada, que en ejercicio del derecho a la libertad de expresión se sirva o utilice para transmitir información al medio de comunicación masiva afectado por la conducta típica.

Además, se establece que el elemento del tipo penal "*medios de comunicación masiva*", cumple con la garantía de legalidad, en su vertiente de taxatividad, ya que de acuerdo con los parámetros que se han establecido al respecto, tiene un grado de determinación que permite al destinatario de la norma comprenderlo.

Comparto la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno. Sin embargo, estimo conveniente que también son relevantes, en este asunto, los criterios internacionales existentes en esta materia, a efecto de dar contenido a la expresión de medios de comunicación masiva.

Existen criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los que se ha otorgado un alcance amplio a la protección de los medios de comunicación.<sup>2</sup>

Estimo que ésa debería ser la razón principal para dar contenido al alcance de la protección otorgada por el tipo penal impugnado, pues en esos criterios se dilucida la obligación del Estado de proteger y garantizar la libertad de

<sup>2</sup> Opinión Consultiva 5-85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, específicamente en su párrafo 56, establece que en términos amplios de la Convención, la libertad de expresión se puede ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal, y cita como ejemplo la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, sin emplear el adjetivo "masiva."

Caso Herrera Ulloa contra Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. En su párrafo 117 se refiere que los medios de comunicación social juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones, de ahí que sea fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad. Se hace alusión a los medios de comunicación, sin precisar si son masivos o no.



expresión, mediante la investigación y sanción de toda acción que impida la actividad de quienes trabajen para los medios de comunicación.

Por ello, aunque es ilustrativa la investigación sobre el alcance del concepto en las ciencias de la comunicación, el problema aquí no es cuál es el término exacto para esa ciencia, sino más bien cuál es el alcance de la protección constitucional y convencional. Considero que la parte relevante de la protección otorgada por la norma combatida, se encuentra en los estándares que ya se han desarrollado por organismos internacionales, entre los que se encuentra la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en ellos no se distingue entre esos medios con alcance masivo o no.

Este amplio espectro en el que puede desarrollarse el periodismo y, que tendría que reflejarse también en el alcance del concepto de medio de comunicación, ha sido abordado por la Segunda Sala al analizar el derecho de réplica, como en el AR 1173/2017,<sup>3</sup> en el cual se consideró como periodista, obligado por ese derecho, a quien publica información en sitios de Internet. Igual concepto amplio de medio de comunicación, como objeto de protección en materia de libertad de expresión e información, se encuentra el AR 1005/2018,<sup>4</sup> resuelto por la Segunda Sala, respecto al uso de redes sociales por funcionarios públicos. En dichos asuntos, si bien voté con reservas, éstas no impactan el sentido amplio que debe otorgarse en esta materia.

Éstas son las razones en que se sustentan las precisiones que ahora se plasman en voto concurrente.

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

Este voto se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>3</sup> Fallada en sesión de once de abril de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos. Los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Javier Laynez Potisek, emitieron su voto en contra de consideraciones. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I., se separaron de algunas consideraciones.

<sup>4</sup> Fallada en sesión de veinte de marzo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas. El Ministro presidente Javier Laynez Potisek expresó que formularía voto concurrente.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES NO EXCLUYE A LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVER AQUÉLLA EN RELACIÓN CON EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

**II. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EXIME DEL COBRO POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN.**

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

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

**V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS EXCESIVAS Y DESPROPORCIONADAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN DISCO COMPACTO QUE NO ATIENDEN A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE TEOTLALCINGO, 23, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE GUADALUPE VICTORIA, HUATLATLAUCA, HUEHUETLÁN EL CHICO, HUEHUETLÁN EL GRANDE, HUEYTAMALCO, HUITZILAN DE SERDÁN, IXCAQUIXTLA, IXCAMILPA DE GUERRERO, IXTACAMAXTILÁN, IXTEPEC, JALPAN, JOLALPAN, JONOTLA, JOPALA, JUAN C. BONILLA, JUAN N. MÉNDEZ, LAFRAGUA, LA MAGDALENA TLATLAUQUITEPEC, LOS REYES DE JUÁREZ, MAZAPILTEPEC DE JUÁREZ, MIXTLA, NEALTICAN, NOPALUCAN, OCOTEPEC, OCOYUCAN, OLINTLA, ORIENTAL, PAHUATLÁN, PALMAR DE BRAVO, PETLALCINGO, PIAXTLA, QUIMIXTLÁN, SAN ANTONIO CAÑADA, SAN GABRIEL CHILAC, SAN GREGORIO ATZOMPA Y SAN GERÓNIMO XAYACATLÁN, 24, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE PANTEPEC Y DE RAFAEL LARA GRAJALES Y 30, FRACCIÓN I, INCISO D), NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL**



**MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS CHOLULA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE TECAMACHALCO Y TEPEACA, 19, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACATLÁN Y TEHUACÁN, 20, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE SAN MARTÍN TEXMELUCAN, ATLIXCO, HUACHINANGO, IZÚCAR DE MATAMOROS Y TLATLAUQUITEPEC, 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATLÁN, 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MIAHUATLÁN, 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE SAN JOSÉ MIAHUATLÁN, SAN JUAN ATENCO, SAN JUAN ATZOMA, SAN MATÍAS TLALANCALECA, SAN MARTÍN TOTOLTEPEC, SAN MIGUEL IXITLÁN, SAN MIGUEL XOXTLA, SAN NICOLÁS DE LOS RANCHOS, SAN PABLO ANICANO, SAN PEDRO YELOIXTLAHUACA, SAN SALVADOR EL SECO, SAN SALVADOR EL VERDE, SAN SALVADOR HUICOLTLA, SAN SEBASTIÁN TLACOTEPEC, SANTA CATARINA TLALTEMPAN, SANTA INÉS AHUATEMPAN, SANTA ISABEL CHOLULA, CHIAUTLA, SANTO TOMÁS HUEYOTLIPAN, SOLTEPEC, TECOMATLÁN, TECALI DE HERRERA, TEPEXI DE RODRÍGUEZ, TETELA DE OCAMPO Y XICOTEPEC, 27, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LIBRES Y 61, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ CHIAPA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019].**

**VI. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADA.**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 22, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE TEOTLALCINGO, 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE GUADALUPE VICTORIA, HUATLATLAUCA, HUEHUETLÁN EL CHICO, HUEHUETLÁN EL GRANDE, HUEYTAMALCO,**



**HUITZILAN DE SERDÁN, IXCAMILPA DE GUERRERO, IXTACAMAXTITLÁN, IXCAQUIXTLA, IXTEPEC, JALPAN, JOLALPAN, JONOTLA, JOPALA, JUAN C. BONILLA, JUAN N. MÉNDEZ, LAFRAGUA, LA MAGDALENA TLATLAUQUITEPEC, LOS REYES DE JUÁREZ, MAZAPILTEPEC DE JUÁREZ, MIXTLA, NEALTICAN, NOPALUCAN, OCOTEPEC, OCOYUCAN, OLINTLA, ORIENTAL, PAHUATLÁN, PALMAR DE BRAVO, PETLALCINGO, PIAXTLA, QUIMIXTLÁN, SAN ANTONIO CAÑADA, SAN GABRIEL CHILAC, SAN GREGORIO ATZOMPA Y SAN JERÓNIMO XAYACATLÁN, 24, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE PANTEPEC Y RAFAEL LARA GRAJALES Y 30, FRACCIÓN I, INCISO D), NUMERAL 2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS CHOLULA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE TECAMACHALCO Y TEPEACA, 19, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACATLÁN Y TEHUACÁN, 20, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ATLIXCO, HUAUCHINANGO, IZÚCAR DE MATAMOROS, SAN MARTÍN TEXMELUCAN Y TLATLAUQUITEPEC, 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATLÁN, 22, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MIAHUATLÁN, 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHIAUTLA, SAN JOSÉ MIAHUATLÁN, SAN JUAN ATENGO, SAN JUAN ATZOMPA, SAN MARTÍN TOTOLTEPEC, SAN MATÍAS TLALANCALECA, SAN MIGUEL IXITLÁN, SAN MIGUEL XOXTLA, SAN NICOLÁS DE LOS RANCHOS, SAN PABLO ANICANO, SAN PEDROYELOIXTLAHUACA, SAN SALVADOR EL SECO, SAN SALVADOR EL VERDE, SAN SALVADOR HUIXCOLOTLA, SAN SEBASTIÁN TLACOTEPEC, SANTA CATARINA TLALTEMPAN, SANTA INÉS AHUATEMPAN, SANTA ISABEL CHOLULA, SANTO TOMÁS HUEYOTLIPAN, SOLTEPEC, TECOMATLÁN, TECALI DE HERRERA, TEPEXI DE RODRÍGUEZ, TETELA DE OCAMPO Y XICOTEPEC, 27, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LIBRES Y 61, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ CHIAPA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, DERIVADA DE LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE TEOTLALCINGO, 23, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE GUADALUPE VICTORIA, HUATLATLAUCA, HUEHUETLÁN EL CHICO,**



**HUEHUETLÁN EL GRANDE, HUEYTAMALCO, HUITZILAN DE SERDÁN, IXCAQUIXTLA, IXCAMILPA DE GUERRERO, IXTACAMAXTILÁN, IXTEPEC, JALPAN, JOLALPAN, JONOTLA, JOPALA, JUAN C. BONILLA, JUAN N. MÉNDEZ, LAFRAGUA, LA MAGDALENA TLATLAUQUITEPEC, LOS REYES DE JUÁREZ, MAZAPILTEPEC DE JUÁREZ, MIXTLA, NEALTICAN, NOPALUCAN, OCOTEPEC, OCOYUCAN, OLINTLA, ORIENTAL, PAHUATLÁN, PALMAR DE BRAVO, PETLALCINGO, PIAXTLA, QUIMIXTLÁN, SAN ANTONIO CAÑADA, SAN GABRIEL CHILAC, SAN GREGORIO ATZOMPA Y SAN JERÓNIMO XAYACATLÁN, 24, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE PANTEPEC Y DE RAFAEL LARA GRAJALES Y 30, FRACCIÓN I, INCISO D), NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS CHOLULA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE TECAMACHALCO Y TEPEACA, 19, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACATLÁN Y TEHUACÁN, 20, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE SAN MARTÍN TEXMELUCAN, ATLIXCO, HUAUCHINANGO, IZÚCAR DE MATAMOROS Y TLATLAUQUITEPEC, 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATLÁN, 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MIAHUATLÁN, 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE SAN JOSÉ MIAHUATLÁN, SAN JUAN ATENGO, SAN JUAN ATZOMPA, SAN MATÍAS TLALANCALECA, SAN MARTÍN TOTOLTEPEC, SAN MIGUEL IXITLÁN, SAN MIGUEL XOXTLA, SAN NICOLÁS DE LOS RANCHOS, SAN PABLO ANICANO, SAN PEDRO YELOIXTLAHUACA, SAN SALVADOR EL SECO, SAN SALVADOR EL VERDE, SAN SALVADOR HUIXCOTLTLA, SAN SEBASTIÁN TLACOTEPEC, SANTA CATARINA TLALTEMPAN, SANTA INÉS AHUATEMPAN, SANTA ISABEL CHOLULA, CHIAUTLA, SANTO TOMÁS HUEYOTLIPAN, SOLTEPEC, TECOMATLÁN, TECALI DE HERRERA, TEPEXI DE RODRÍGUEZ, TETELA DE OCAMPO Y XICOTEPEC, 27, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LIBRES Y 61, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ CHIAPA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019].**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS**



**RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 22, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE TEOTLALCINGO, 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE GUADALUPE VICTORIA, HUATLATLAUCA, HUEHUETLÁN EL CHICO, HUEHUETLÁN EL GRANDE, HUEYTAMALCO, HUITZILAN DE SERDÁN, IXCAMILPA DE GUERRERO, IXTACAMAXTITLÁN, IXCAQUIXTLA, IXTEPEC, JALPAN, JOLALPAN, JONOTLA, JOPALA, JUAN C. BONILLA, JUAN N. MÉNDEZ, LAFRAGUA, LA MAGDALENA TLATLAUQUITEPEC, LOS REYES DE JUÁREZ, MAZAPILTEPEC DE JUÁREZ, MIXTLA, NEALTICAN, NOPALUCAN, OCOTEPEC, OCOYUCAN, OLINTLA, ORIENTAL, PAHUATLÁN, PALMAR DE BRAVO, PETLALCINGO, PIAXTLA, QUIMIXTLÁN, SAN ANTONIO CAÑADA, SAN GABRIEL CHILAC, SAN GREGORIO ATZOMPA Y SAN JERÓNIMO XAYACATLÁN, 24, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE PANTEPEC Y RAFAEL LARA GRAJALES Y 30, FRACCIÓN I, INCISO D), NUMERAL 2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS CHOLULA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE TECAMACHALCO Y TEPEACA, 19, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACATLÁN Y TEHUACÁN, 20, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ATLIXCO, HUAUCHINANGO, IZÚCAR DE MATAMOROS, SAN MARTÍN TEXMELUCAN Y TLATLAUQUITEPEC, 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATLÁN, 22, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MIAHUATLÁN, 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHIAUTLA, SAN JOSÉ MIAHUATLÁN, SAN JUAN ATENGO, SAN JUAN ATZOMPA, SAN MARTÍN TOTOLTEPEC, SAN MATÍAS TLALANCALECA, SAN MIGUEL IXITLÁN, SAN MIGUEL XOXTLA, SAN NICOLÁS DE LOS RANCHOS, SAN PABLO ANICANO, SAN PEDRO YELOIXTLAHUACA, SAN SALVADOR EL SECO, SAN SALVADOR EL VERDE, SAN SALVADOR HUIXCOLOTLA, SAN SEBASTIÁN TLACOTEPEC, SANTA CATARINA TLALTEMPAN, SANTA INÉS AHUATEMPAN, SANTA ISABEL CHOLULA, SANTO TOMÁS HUEYOTLIPAN, SOLTEPEC, TECOMATLÁN, TECALI DE HERRERA, TEPEXI DE RODRÍGUEZ, TETELA DE OCAMPO Y XICOTEPEC, 27, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LIBRES Y 61, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ CHIAPA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO**



**FISCAL 2019, DERIVADA DE LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE TEOTLALCINGO, 23, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE GUADALUPE VICTORIA, HUATLATLAUCA, HUEHUETLÁN EL CHICO, HUEHUETLÁN EL GRANDE, HUEYTAMALCO, HUITZILAN DE SERDÁN, IXCAQUIXTLA, IXCAMILPA DE GUERRERO, IXTACAMAXTITLÁN, IXTEPEC, JALPAN, JOLALPAN, JONOTLA, JOPALA, JUAN C. BONILLA, JUAN N. MÉNDEZ, LAFRAGUA, LA MAGDALENA TLATLAUQUITEPEC, LOS REYES DE JUÁREZ, MAZAPILTEPEC DE JUÁREZ, MIXTLA, NEALTICAN, NOPALUCAN, OCOTEPEC, OCOYUCAN, OLINTLA, ORIENTAL, PAHUATLÁN, PALMAR DE BRAVO, PETLALCINGO, PIAXTLA, QUIMIXTLÁN, SAN ANTONIO CAÑADA, SAN GABRIEL CHILAC, SAN GREGORIO ATZOMPA Y SAN JERÓNIMO XAYACATLÁN, 24, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE PANTEPEC Y DE RAFAEL LARA GRAJALES Y 30, FRACCIÓN I, INCISO D), NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS CHOLULA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE TECAMACHALCO Y TEPEACA, 19, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACATLÁN Y TEHUACÁN, 20, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE SAN MARTÍN TEXMELUCAN, ATLIXCO, HUAUCHINANGO, IZÚCAR DE MATAMOROS Y TLATLAUQUITEPEC, 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATLÁN, 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MIAHUATLÁN, 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE SAN JOSÉ MIAHUATLÁN, SAN JUAN ATENGO, SAN JUAN ATZOMPA, SAN MATÍAS TLALANCALECA, SAN MARTÍN TOTOLTEPEC, SAN MIGUEL IXITLÁN, SAN MIGUEL XOXTLA, SAN NICOLÁS DE LOS RANCHOS, SAN PABLO ANICANO, SAN PEDRO YELOIXTLAHUACA, SAN SALVADOR EL SECO, SAN SALVADOR EL VERDE, SAN SALVADOR HUIXCOLOTLA, SAN SEBASTIÁN TLACOTEPEC, SANTA CATARINA TLALTEMPAN, SANTA INÉS AHUATEMPAN, SANTA ISABEL CHOLULA, CHIAUTLA, SANTO TOMÁS HUEYOTLIPAN, SOLTEPEC, TECOMATLÁN, TECALI DE HERRERA, TEPEXI DE RODRÍGUEZ, TETELA DE OCAMPO Y XICOTEPEC, 27, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LIBRES Y 61, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ CHIAPA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019].**



**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO AÑO FISCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 22, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE TEOTLALCINGO, 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE GUADALUPE VICTORIA, HUATLATLAUCA, HUEHUETLÁN EL CHICO, HUEHUETLÁN EL GRANDE, HUEYTAMALCO, HUITZILAN DE SERDÁN, IXCAMILPA DE GUERRERO, IXTACAMAXTITLÁN, IXCAQUIXTLA, IXTEPEC, JALPAN, JOLALPAN, JONOTLA, JOPALA, JUAN C. BONILLA, JUAN N. MÉNDEZ, LAFRAGUA, LA MAGDALENA TLATLAUQUITEPEC, LOS REYES DE JUÁREZ, MAZAPILTEPEC DE JUÁREZ, MIXTLA, NEALTICAN, NOPALUCAN, OCOTEPEC, OCOYUCAN, OLINTLA, ORIENTAL, PAHUATLÁN, PALMAR DE BRAVO, PETLALCINGO, PIAXTLA, QUI-MIXTLÁN, SAN ANTONIO CAÑADA, SAN GABRIEL CHILAC, SAN GREGORIO ATZOMPA Y SAN JERÓNIMO XAYACATLÁN, 24, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE PANTEPEC Y RAFAEL LARA GRAJALES Y 30, FRACCIÓN I, INCISO D), NUMERAL 2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS CHOLULA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE TECAMACHALCO Y TEPEACA, 19, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACATLÁN Y TEHUACÁN, 20, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ATLIXCO, HUAUCHINANGO, IZÚCAR DE MATAMOROS, SAN MARTÍN TEXMELUCAN Y TLATLAUQUITEPEC, 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATLÁN, 22, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MIAHUATLÁN, 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHIAUTLA, SAN JOSÉ MIAHUATLÁN, SAN JUAN ATENCO, SAN JUAN ATZOMPA, SAN MARTÍN TOTOLTEPEC, SAN MATÍAS TLALANCALECA, SAN MIGUEL IXITLÁN, SAN MIGUEL XOXTLA, SAN NICOLÁS DE LOS RANCHOS, SAN PABLO ANICANO, SAN PEDRO YELOIXTLAHUACA, SAN SALVADOR EL SECO, SAN SALVADOR EL VERDE, SAN SALVADOR HUIXCOLOTLA, SAN SEBASTIÁN TLACOTEPEC, SANTA CATARINA TLALTEMPAN, SANTA INÉS AHUATEMPAN, SANTA ISABEL CHOLULA, SANTO TOMÁS HUEYOTLIPAN, SOLTEPEC, TECOMATLÁN, TECALI DE HERRERA, TEPEXI DE RODRÍGUEZ, TETELA DE OCAMPO Y**



XICOTEPEC, 27, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LIBRES Y 61, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ CHIAPA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, DERIVADA DE LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE TEOTLALCINGO, 23, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE GUADALUPE VICTORIA, HUATLATLAUCA, HUEHUETLÁN EL CHICO, HUEHUETLÁN EL GRANDE, HUEYTAMALCO, HUITZILAN DE SERDÁN, IXCAQUIXTLA, IXCAMILPA DE GUERRERO, IXTACAMAXTITLÁN, IXTEPEC, JALPAN, JOLALPAN, JONOTLA, JOPALA, JUAN C. BONILLA, JUAN N. MÉNDEZ, LAFRAGUA, LA MAGDALENA TLATLAUQUITEPEC, LOS REYES DE JUÁREZ, MAZAPILTEPEC DE JUÁREZ, MIXTLA, NEALTICAN, NOPALUCAN, OCOTEPEC, OCOYUCAN, OLINTLA, ORIENTAL, PAHUATLÁN, PALMAR DE BRAVO, PETLALCINGO, PIAXTLA, QUIMIXTLÁN, SAN ANTONIO CAÑADA, SAN GABRIEL CHILAC, SAN GREGORIO ATZOMPA Y SAN JERÓNIMO XAYACATLÁN, 24, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE PANTEPEC Y DE RAFAEL LARA GRAJALES Y 30, FRACCIÓN I, INCISO D), NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS CHOLULA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE TECAMACHALCO Y TEPEACA, 19, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACATLÁN Y TEHUACÁN, 20, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE SAN MARTÍN TEXMELUCAN, ATLIXCO, HUAUCHINANGO, IZÚCAR DE MATAMOROS Y TLATLAUQUITEPEC, 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATLÁN, 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MIAHUATLÁN, 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE SAN JOSÉ MIAHUATLÁN, SAN JUAN ATENCO, SAN JUAN ATZOMPA, SAN MATÍAS TLALANCALECA, SAN MARTÍN TOTOLTEPEC, SAN MIGUEL IXITLÁN, SAN MIGUEL XOXTLA, SAN NICOLÁS DE LOS RANCHOS, SAN PABLO ANICANO, SAN PEDRO YELOIXTLAHUACA, SAN SALVADOR EL SECO, SAN SALVADOR EL VERDE, SAN SALVADOR HUIXCOLOTLA, SAN SEBASTIÁN TLACOTEPEC, SANTA CATARINA TLALTEMPAN, SANTA INÉS AHUATEMPAN, SANTA ISABEL CHOLULA, CHIAUTLA, SANTO TOMÁS HUEYOTLIPAN, SOLTEPEC, TECOMATLÁN, TECALI DE HERRERA, TEPEXI



**DE RODRÍGUEZ, TETELA DE OCAMPO Y XICOTEPEC, 27, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LIBRES Y 61, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ CHIAPA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 22/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 5 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **cinco de septiembre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en la que se impugnan diversas disposiciones normativas contenidas en las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve.

#### **I. Antecedentes y trámite de la demanda**

1. **Demanda.** Mediante escrito presentado el veintiocho de enero de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el presidente de la Comisión «Nacional» de los Derechos Humanos, se interpuso acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos: **a.** 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de: Guadalupe Victoria, Huatlatlauca, Huehuetlán el Chico, Huehuetlán el Grande, Hueytamalco, Huitzilán de Serdán, Ixcaquixtla, Ixcamilpa de Guerrero, Ixtacamaxtitlán, Ixtepec, Jalpan, Jolalpan, Jonotla, Jopala, Juan C. Bonilla, Juan N. Méndez, Lafragua, La Magdalena Tlatlauquitepec, Los Reyes de Juárez, Mazapiltepec de Juárez, Mixtla, Nealtican, Nopalucan, Ocoteppec, Ocoyucan, Olintla, Oriental, Pahuatlán, Palmar de Bravo, Petlalcingo, Piaxtla, Quimixtlán, San Antonio Cañada, San Gabriel Chilac, San Gregorio Atzompa y San Jerónimo Xayacatlán, todas para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicadas en el Periódico Oficial



del Estado de Puebla el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho; **b.** 24, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de: Pantepec y de Rafael Lara Grajales, todas para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho; **c.** 30, fracción I, inciso d), numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Cholula para el ejercicio dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho; **d.** 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Teotlalcingo, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho; **e.** 61, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Chiapa, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho; **f.** 23, fracción III, de la Ley de Ingresos de los Municipios de: San José Miahuatlán, San Juan Atenco, San Juan Atzompa, San Matías Tlalancaleca, San Martín Totoltepec, San Miguel Ixítlán, San Miguel Xoxtla, San Nicolás de los Ranchos, San Pablo Anicano, San Pedro Yeloixtlahuaca, San Salvador el Seco, San Salvador el Verde, San Salvador Huixcolotla, San Sebastián Tlacotepec, Santa Catarina Tlaltempan, Santa Inés Ahuatempan, Santa Isabel Cholula, Chiautla, Santo Tomás Hueyotlipan, Soltepec, Tecamatlán, Tecali de Herrera, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo y Xico-tepec, todas para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho; **g.** 20, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de: San Martín Texmelucan, Atlixco, Huauchinango, Izúcar de Matamoros y Tlatlauquitepec, todas para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho; **h.** 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Miahuatlán, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho; **i.** 27, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Libres, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho; **j.** 18, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de: Tecamachalco y Tepeaca, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho; **k.** 19, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de: Acatlán y Tehuacán, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve,



publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho; I. 21, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatlán, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.<sup>1</sup>

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

• **Único.** Las disposiciones normativas impugnadas contenidas en diversas Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, al prever cobros excesivos y desproporcionados por la reproducción de información pública en discos compactos vulneran los derechos de acceso a la información, igualdad, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, proporcionalidad en las contribuciones y la prohibición de discriminación, contemplados en los artículos 6o., apartado A, fracción III, 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

• El legislador local estableció un costo por la reproducción de información por \$55.00. Sin embargo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que esa cantidad no se justifica, pues de ninguna forma puede considerarse que ése sea el costo del material utilizado para la reproducción de la información solicitada.

• Las disposiciones impugnadas establecen la obligación de pago de un derecho por la reproducción de documentación y/o información en disco compacto, con cobros por la cantidad de hasta \$55.00, lo que implica una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública.

• Las normas impugnadas se traducen en un obstáculo para el ejercicio pleno al derecho humano de acceso a la información puesto que, de forma injustificada y desproporcionada, se pretende establecer un cobro que no atiende al

<sup>1</sup> Acción de inconstitucionalidad 22/2019, fojas 1 a 66.



costo de los materiales para realizar la reproducción de información realizada por el propio solicitante.

- A juicio de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el hecho de establecer un cobro tan elevado por la reproducción de documentación y/o información de archivos municipales en un disco compacto implica necesariamente el incumplimiento por parte del Estado de su obligación constitucional y convencional para garantizar el pleno goce y ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

- Las leyes que se impugnan se oponen al libre ejercicio del derecho de acceso a la información, y consecuentemente, resultan contrarias al artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal y se convierten en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par que se incumple la obligación de garantía que tiene el Estado.

- El cobro excesivo que establecen las normas impugnadas hacen nugatorio el derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida injustificada. Esto, dado que las cuotas que prevén los preceptos impugnados, no tienen sustento constitucional ni persiguen una finalidad constitucionalmente válida y por el contrario representan un obstáculo para el ejercicio del derecho en cuestión.

- Con las normas impugnadas que se someten a control de esa Suprema Corte, también se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho a la información, porque el Estado de Puebla no da cumplimiento al Texto Constitucional y desconoce el principio de gratuidad imponiendo barreras legales para la consecución del derecho en cuestión, como son los cobros excesivos decretados en las normas legales que se combaten.

- Las normas impugnadas se traducen en un obstáculo para el ejercicio pleno del derecho humano de acceso a la información, puesto que se pretende establecer un cobro excesivo y desproporcionado que no atiende a la necesidad de recuperar los costos estrictamente erogados por el Estado en los materiales requeridos para reproducir la información.



• El cobro que realizan las normas impugnadas hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida injustificada, aunado a que no respetan el principio de proporcionalidad en las contribuciones. Esto, dado que las cuotas que prevén los preceptos impugnados no tienen sustento constitucional ni persiguen una finalidad constitucionalmente válida y, por el contrario, representan un obstáculo para el ejercicio del derecho en cuestión.

• **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, por cuestión de efectos. Asimismo, solicita que en los efectos de la sentencia relativa se precisen efectos vinculatorios hacia el futuro al órgano legislativo del Estado de Puebla para que se abstenga de legislar en el mismo sentido.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, registrándola bajo el número 22/2019, y la asignó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.<sup>2</sup>

4. Consiguientemente, por acuerdo de misma fecha, el Ministro instructor dio cuenta de la demanda de inconstitucionalidad, la admitió a trámite y ordenó dar vista a los Poderes Legislativos y Ejecutivo de Puebla, para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, así como a la Fiscalía General de la República, para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento correspondiente.<sup>3</sup>

5. **Informe del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla.** A través de un escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el seis de marzo de dos mil diecinueve, el

<sup>2</sup> *Ibíd.* Foja 225 a 230.

<sup>3</sup> *Ibíd.* Fojas 248 a 255.



director general de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos rindió su informe<sup>4</sup> y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:

**I. Causal de improcedencia.** En la especie se actualiza la causal de improcedencia que genera el sobreseimiento del presente asunto, en términos de lo que dispone el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracciones II y III, en términos de lo que dispone el artículo 59, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de manera específica lo establecido en el inciso h), fracción II, del citado artículo 105.

Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, ya que este inciso establece expresamente como órgano legitimado para presentar acción de inconstitucionalidad por violación al citado artículo 6o. constitucional al organismo garante –el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales–, en términos de lo que dispone el artículo 42, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Señala que si el Constituyente Permanente como órgano revisor de la Constitución hubiera tenido la intención de legitimar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para interponer la demanda de acción de inconstitucionalidad por vulneración al artículo 6o. constitucional lo hubiera hecho; por el contrario, de manera expresa la fracción VIII, del multicitado artículo 6o. constitucional contempla un órgano autónomo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.

**II.** La Comisión no está legitimada para interponer la acción de inconstitucionalidad, tratándose de violación al 6o. constitucional en materia de derecho a la información, ya que el que está legitimado es el órgano garante –el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública–.

No tiene razón la Comisión al considerar que los artículos impugnados violan la Constitución Federal, ya que el cobro que están impugnando tiene sustento

<sup>4</sup> *Ibíd.* Fojas 384 a 418.



en la Carta Magna en lo que dispone el artículo 115, fracción IV, inciso c), y en su caso, lo que existe es un conflicto entre normas de la misma jerarquía, esto es, entre lo que dispone el artículo 6o., apartado A, fracción III, y lo que dispone el artículo 115 constitucional, pero no son inconstitucionales los citados preceptos.

La reforma constitucional que le da legitimidad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para interponer la acción de inconstitucionalidad es la de 14 de septiembre de 2006 y de 11 de junio de 2011. La adición constitucional del inciso h), a la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal, es de siete de febrero de dos mil catorce, por lo que la adición que legitima al organismo garante que establece el artículo 6o. constitucional, para interponer acción de inconstitucionalidad es posterior a la reforma constitucional que legitima a la Comisión para interponer este tipo de acciones. Por lo anterior, considera que en caso de que los artículos impugnados violaran alguna disposición constitucional y fueran sujetas de demanda de acción de inconstitucionalidad, ésta debería tramitarse por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como organismo garante del artículo 6o. constitucional.

**6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla.** A través de un escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el seis de marzo de dos mil dieciocho, el consejero jurídico del gobernador del Estado Puebla rindió su informe<sup>5</sup> y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:

- Los artículos cuya invalidez demanda no resultan contrarios a la Ley Fundamental, a las leyes que de ella emanan ni a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte. Lo anterior, pues los mismos de modo alguno coartan a los gobernados el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información pública, pues la entrega de la documentación pública a través de medios ópticos es sólo una de las modalidades previamente establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o., de la Ley Fundamental.

<sup>5</sup> *Ibíd.* Fojas 427 a 437.



- El monto establecido por los Ayuntamientos de los diversos Municipios en sus Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, respecto del monto que habrán de pagarse por concepto de derechos es acorde a lo establecido en los artículos 6o., apartado A, fracción III y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, así como el diverso 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Que se deberá considerar que el servicio de almacenamiento para la entrega de información pública entraña un procedimiento complejo, en virtud de que no es un acto instantáneo que se limite a una sola operación, pues se requiere de la realización de una serie de procesos que implican el despliegue de diversos recursos por parte del Estado, variables en cada caso, dependiendo del total de la información a proporcionar; de ahí que el cobro que se hace de los derechos esté relacionado con el costo del servicio que para el Estado implica y, por ello, guarda relación con el monto que por tal concepto se cobra.

- El almacenamiento y la reproducción de información pública en disco compacto, son sólo una de las modalidades a través de las cuales los gobernados pueden ejercer ese derecho humano, la cual se encuentra prevista en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o., de la Constitución. Además, los preceptos cuya invalidez se demanda, cumplen a cabalidad con lo establecido en la Declaración Conjunta del relator especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea para la Libertad de Medios de Comunicación y el relator especial de la OEA para la libertad de expresión de seis de diciembre de dos mil cuatro, pues con los mismos se garantiza que el acceso a la información sea simple, rápida, gratuita o de bajo costo.

- El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante curso de veintitrés de enero de dos mil diecinueve, omitió ofrecer medio de convicción alguno que permitiera a sus señorías establecer un parámetro para abordar el estudio de constitucionalidad de las normas impugnadas, en lo referente a la pretendida violación a los principios de equidad y proporcionalidad.

- Se deberá ponderar que cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley, a partir del argumento de que es violatoria del principio de proporcio-



nalidad tributaria porque el cobro del servicio recibido es superior al costo que ese mismo servicio tiene en el mercado, indudablemente corresponde al promovente aportar los parámetros a partir de los cuales intenta que se lleve a cabo el estudio respectivo, porque la sola afirmación de que el derecho es desproporcionado no basta para que se haga un estudio de mercado a través del cual se determine el costo promedio del servicio, con el fin de verificar si el argumento en que se sustenta el medio de control constitucional resulta cierto o no, al no ser acorde con la función jurisdiccional ni la simple aseveración de inconstitucionalidad implica por sí, violación a las prerrogativas constitucionales.

7. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de diez de mayo de dos mil diecinueve, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.<sup>6</sup>

## II. Competencia

8. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>7</sup> 10, fracción I, de la Ley

<sup>6</sup> *Ibíd.* Foja 475.

<sup>7</sup> Constitución General

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

"...

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

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que 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."



Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>8</sup> en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013<sup>9</sup> de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

### III. Precisión de las normas reclamadas

9. Del análisis al escrito de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que las normas impugnadas señaladas como contrarias a los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, constitucionales 1, 2, 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2, 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, son: **a.** 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de: Guadalupe Victoria, Huatlatlauca, Huehuetlán el Chico, Huehuetlán el Grande, Hueytamalco, Huitzilán de Serdán, Ixcaquixtla, Ixcamilpa de Guerrero, Ixtacamaxtitlán, Ixtepec, Jalpan, Jolalpan, Jonotla, Jopala, Juan C. Bonilla, Juan N. Méndez, Lafragua, La Magdalena Tlatlauquitepec, Los Reyes de Juárez, Mazapiltepec de Juárez, Mixtla, Nealtican, Nopalucan, Ocoatepec, Ocoyucan, Olintla, Oriental, Pahuatlán, Palmar de Bravo, Petlalcingo, Piaxtla, Quimixtlán, San Antonio Cañada, San Gabriel Chilac, San Gregorio Atzompa y San Jerónimo Xayacatlán, todas para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho; **b.** 24, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de: Pantepec y de Rafael Lara Grajales, todas para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho; **c.** 30, fracción I, inciso d), numeral 3, de la Ley

<sup>8</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

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

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

<sup>9</sup> Acuerdo General Número 5/2013

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

"...

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



de Ingresos del Municipio de San Andrés Cholula para el ejercicio dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho; **d.** 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Teotlalcingo, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho; **e.** 61, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Chiapa, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho; **f.** 23, fracción III, de la Ley de Ingresos de los Municipios de: San José Miahuatlán, San Juan Atenco, San Juan Atzompa, San Matías Tlalancaleca, San Martín Totoltepec, San Miguel Ixitlán, San Miguel Xoxtla, San Nicolás de los Ranchos, San Pablo Anicano, San Pedro Yeloixtlahuaca, San Salvador el Seco, San Salvador el Verde, San Salvador Huixcolotla, San Sebastián Tlacoatepec, Santa Catarina Tlaltempan, Santa Inés Ahuatempan, Santa Isabel Cholula, Chiautla, Santo Tomás Hueyotlipan, Soltepec, Tecomatlán, Tecali de Herrera, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo y Xicotepec, todas para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho; **g.** 20, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de: San Martín Texmelucan, Atlixco, Huauchinango, Izúcar de Matamoros y Tlatlauquitepec, todas para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho; **h.** 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Miahuatlán, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho; **i.** 27, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Libres, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho; **j.** 18, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de: Tecamachalco y Tepeaca, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho; **k.** 19, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de: Acatlán y Tehuacán, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho; **l.** 21, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatlán, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.



10. Así las cosas, este Tribunal Pleno considera como efectivamente impugnados los diversos preceptos de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Puebla.

#### IV. Oportunidad

11. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>10</sup> (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, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. En ese sentido, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla los días veintisiete y veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, por lo que el plazo para presentar la acción corre, en el primer caso, del viernes veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho al sábado veintiséis de enero de dos mil diecinueve; y en el segundo, del sábado veintinueve de diciembre al domingo veintisiete de enero de dos mil diecinueve.

13. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso al día hábil siguiente ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, es decir, el **veintiocho de enero de dos mil diecinueve**,<sup>11</sup> resulta inconcuso que es oportuna su promoción.

#### V. Legitimación

14. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional

<sup>10</sup> **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 fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

<sup>11</sup> *Ibid.* Foja 66 reverso.



de los Derechos Humanos está legitimada para impugnar leyes expedidas por la Legislatura Estatal que estimen violatorias de derechos humanos.

15. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 22/2019 está firmado por Luis Raúl González Pérez, quien demostró tener el carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante el oficio DGPL-1P3A.-4858 emitido por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.<sup>12</sup>

16. Cabe precisar que se impugnan preceptos de Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Puebla expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa que establecen el cobro de derechos por la reproducción de información derivada del ejercicio del derecho al acceso a la información, lo cual el promovente estima violatorio de los derechos de acceso a la información pública e igualdad, así como de los principios de proporcionalidad y gratuidad. 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.

## VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

17. 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.

18. El Poder Legislativo Estatal planteó la causal de improcedencia referente a la falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad por violación al derecho de acceso a la información, previsto en el artículo 6o. constitucional, al considerar que el ente legitimado es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en términos de los artículos 105,

<sup>12</sup> Foja 67 del expediente.



fracción II, inciso h), de la Constitución y 42, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

19. Debe desestimarse dicha causal porque si bien es cierto la fracción II del artículo 105<sup>13</sup> constitucional modula la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para la presentación de una acción de inconstitucionalidad en atención a la materia de la que se trate, puesto que se entiende que sólo el Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la

<sup>13</sup> 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:

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

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

"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;

"e) Se deroga.

"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;

"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;

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales; e

"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones. ..."



Constitución General y, en ese sentido, en el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, sólo puede impugnar normas generales que puedan vulnerar el acceso a la información pública o la protección de datos personales; también lo es que a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se le otorga la legitimación para la promoción de este tipo de control constitucional respecto de posibles violaciones a los derechos humanos.

20. En consecuencia, si la Comisión es el órgano encargado de vigilar que el Estado garantice y respete los derechos humanos reconocidos en el orden constitucional y convencional; también puede alegar violaciones al derecho de acceso a la información.

21. Así, tanto el instituto nacional garante del derecho de acceso a la información, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encuentran legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad en relación con el derecho humano de acceso a la información pública, sin que pueda considerarse que la legitimación de uno, excluye a la otra, puesto que ambas atribuciones se establecen desde la Constitución; de ahí que la causa de improcedencia deba desestimarse.

22. No existe otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni se advierte de oficio por este Tribunal Pleno, por lo que es conducente proceder al estudio de la materia de fondo.

## VII. Estudio de fondo

23. Para analizar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, es necesario tener en cuenta que en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho, este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, analizó el artículo 6o., fracción III,<sup>14</sup> de la Constitución General que prevé el principio de gratuidad en el acceso a la información.

<sup>14</sup> "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,



24. 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."

25. Además en relación con el principio de gratuidad el Tribunal Pleno resolvió en el precedente acción de inconstitucionalidad 5/2017,<sup>15</sup> 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

---

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. ..."

<sup>15</sup> Aprobado por unanimidad de votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.



medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

- A través de la reforma a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, publicada el siete de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, 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 qué 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.

- 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.



26. Asimismo, este Pleno, con base en lo que establecen los artículos 1,<sup>16</sup> 2,<sup>17</sup> 17,<sup>18</sup> 124,<sup>19</sup> 133<sup>20</sup> y 141<sup>21</sup> de la Ley General de Transparencia y Acceso a la

<sup>16</sup> "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."

<sup>17</sup> "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; ..."

<sup>18</sup> "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."

<sup>19</sup> "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."

<sup>20</sup> "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."

<sup>21</sup> "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



Información Pública, y los diversos 5<sup>22</sup> y 28<sup>23</sup> de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, estableció que no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exige su cobro.

27. 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.<sup>24</sup>

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."

<sup>22</sup> 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."

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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



28. Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.<sup>25</sup> De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo a éste.<sup>26</sup>

29. 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.

30. 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 es un referente de cuotas máximas, por lo 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. Esto no quiere decir 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.

31. 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.

---

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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.



32. 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.",<sup>27</sup> "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.",<sup>28</sup> "DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO.

<sup>27</sup> 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 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 de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, «con número de registro digital:» 196933, página 54.

<sup>28</sup> 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 de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, «con número de registro digital:» 196934, página 41.



EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL.<sup>29</sup> y "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)."<sup>30</sup>

<sup>29</sup> 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 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 de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, «con número de registro digital:» 174268, página 263.

<sup>30</sup> 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 de la Décima Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, «con número de registro digital:» 160577, página 2077.



33. 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.

34. Con base en las razones sostenidas por el Pleno de este Tribunal Constitucional en dicha ejecutoria, es fundado y suficiente para declarar la invalidez de los preceptos impugnados, el argumento de la accionante en el que refiere que, al establecer que por la reproducción de documentos y/o información solicitada, entregada en disco compacto, es necesario que el solicitante pague un derecho por la cantidad de \$55.00 (cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.), las normas contravienen el principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, previsto en el artículo 6o., apartado A, fracción III, constitucional.

35. Lo anterior es así, porque 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.

36. En relación con lo anterior, debe precisarse que no se inadvierte que ha sido criterio del Pleno de este Tribunal Constitucional que no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad, que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación de las normas ya que, en todo caso, esta Suprema Corte puede constatar si las razones que justifican dicha actuación, se advierten de la propia Constitución, de diverso precepto normativo o de un proceso legislativo anterior, tratándose de los preceptos impugnados.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Ello se advierte de la jurisprudencia P./J. 136/2009, que dice: "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. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha modulado el requisito constitucional a cargo de las autoridades legislativas para motivar sus actos (particularmente en materia de equidad tributaria), y se les ha exigido que aporten las razones por las cuales otorgan un trato diferenciado a ciertos sujetos pasivos de un tributo, de ahí la conveniencia de que en el proceso legislativo aparezcan explicaciones ilustrativas sobre las razones que informan una determi-



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

38. 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.

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

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

---

nada modificación normativa –las cuales pueden considerarse correctas y convincentes, salvo que en sí mismas ameriten un reproche constitucional directo–, lo que redundaría en un adecuado equilibrio entre la función legislativa y la interpretativa de la norma a la luz de los principios constitucionales. Sin embargo, no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación normativa, ya que en todo caso el Alto Tribunal debe apreciar en sus méritos la norma de que se trate frente al texto constitucional y con motivo de los cuestionamientos que de esa índole haga valer el gobernado, de forma que puede determinar la inconstitucionalidad de preceptos ampliamente razonados por el legislador en el proceso respectivo.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 21, «con número de registro digital:» 165438.



41. Por tanto, se declara la inconstitucionalidad de los artículos siguientes:

Municipio	Artículos invalidados
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Victoria, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b>	<b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto. \$55.00."
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Huatlatlauca, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b>	<b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto. \$55.00."
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán El Chico, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b>	<b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto. \$55.00."
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán El Grande, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b>	<b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo



	<p>caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Hueytamalco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilán de Serdán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Ixcamilpa de Guerrero, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Ixcaquixtla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo</p>



	<p>caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Ixtamaxtitlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Ixtepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Jolalpan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p>



	<p>del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Jonotla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Jopala, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Juan C. Bonilla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Juan N. Méndez, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p>



	<p>del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Lafragua, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de La Magdalena Tlatlauquitepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Los Reyes de Juárez, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Mazapiltepec de Juárez, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p>



	<p>del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Mixtla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Nealtican, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Nopalucan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Ocoteppec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p>



	<p>del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Ocoyucan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Olintla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Oriental, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Pahuatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p>



	<p>del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Palmar de Bravo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Panteppec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 24</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Petlalcingo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Piaxtla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p>



<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Quimixtlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "III. Disco compacto. \$55.00."</p> <p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Rafael Lara Grajales, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 24.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 30</b> "Los derechos por expedición de certificados y constancias, se pagarán conforme a las cuotas siguientes: "I. Por certificaciones de datos o documentos que obren en los archivos municipales: "... "d) La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: "... "3. Disco compacto \$50.00."</p>



<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Cañada, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b>                  "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:                  "...                  "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Teotlalcingo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 22</b>                  "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:                  "...                  "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Gabriel Chilac, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b>                  "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:                  "...                  "III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Gregorio Atzompa, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b>                  "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:                  "...                  "III. Disco compacto. \$55.00."</p>



<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Xayacatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " " "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San José Chiapa, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 61.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " " "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San José Miahuatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " " "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atenco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " " "III. Disco compacto. \$55.00."</p>



<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atzompa, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b>                  "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:                  "...                  "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos para el Municipio de San Martín Texmelucan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 20</b>                  "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causaran y pagaran de conformidad con las cuotas siguientes:                  "...                  "III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Matías Tlalancaleca, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b>                  "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:                  "...                  "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Totoltepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019.</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b>                  "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p>



	<p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Ixtlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " " ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Xoxtla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " " ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " " ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Anicano, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p>



	<p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yeloixtlahuaca, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador El Seco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador El Verde, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador Huixcolotla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo</p>



	<p>caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tlacotepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Tlaltempan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés Ahuatempan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p>



	<p>del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Miahuatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 22</b></p> <p>"La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Hueyotlipan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b></p> <p>"La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto \$55.00</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Soltepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b></p> <p>"La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Tecomaatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b></p> <p>"La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p>



	<p>del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 19</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Atlixco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 20</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Chiautla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Huauchinango, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 20</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p>



	<p>del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Izúcar de Matamoros, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 20</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Libres, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 27</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Tecali de Herrera, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto por expediente \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Tecamachalco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 18</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p>



	<p>del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<b>Ley de Ingresos para el Municipio de Tehuacán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b>	<p><b>"Artículo 19</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "III. Disco compacto. \$55.00.(sic)"</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Tepeaca, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b>	<p><b>"Artículo 18</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Tepexi de Rodríguez, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Tetela de Ocampo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la</p>



	<p>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Tlatlaucatepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 20</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Xicotepetec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Zacatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 21</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ... "III. Disco compacto. \$55.00."</p>



42. Finalmente, dada la conclusión obtenida sobre la invalidez de las normas impugnadas resulta innecesario el análisis de los demás conceptos de invalidez formulados por la promovente. Resulta aplicable el siguiente criterio jurisprudencial:

"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 inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, sea invocado o no en el escrito inicial. En congruencia con lo anterior, si del análisis del marco constitucional que rige la materia en la que incide el acto legislativo impugnado se advierte un vicio de inconstitucionalidad que implica la nulidad total de éste, la Suprema Corte debe emitir la declaración de invalidez fundada en el precepto constitucional correspondiente, incluso ante la ausencia de un concepto de invalidez específico, puesto que ese efecto de invalidación hace innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda."<sup>32</sup>

## VI. Efectos

43. Con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>33</sup> en vía de consecuencia, se extienden los efectos de la declaratoria

<sup>32</sup> Jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a.), del Tribunal Pleno de la Décima Época, localizable en «el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas y en» la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Tomo I, enero de 2014, «con número de registro digital:» 2005220, página 356.

<sup>33</sup> **Ley reglamentaria de la materia**

"**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



de invalidez a todas aquellas disposiciones que prevean supuestos similares a los invalidados, sirve de apoyo el criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis P./J. 53/2010, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."<sup>34</sup>

44. En ese sentido, la declaratoria de invalidez se hace extensiva a las siguientes disposiciones:

Municipio	Artículos invalidados por extensión
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Victoria, Puebla,</b>	<b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en tér-

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."

<sup>34</sup> Jurisprudencia P./J. 53/2010, del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, «con número de registro digital:» 164820, página 1564, de texto siguiente: "Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."



<p><b>para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>minos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Huatla- tlauca, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Hue- huetlán El Chico, Puebla, para el ejerci- cio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b></p> <p>"La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Hue- huetlán El Grande, Puebla, para el ejerci- cio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>



<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Hueytamalco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilán de Serdán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Ixcamilpa de Guerrero, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Ixcaquixtla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>



<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Ixtepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Jolalpan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>



<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Jonotla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Jopala, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Juan C. Bonilla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Juan N. Méndez, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>



<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Lafragua, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ".... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de La Magdalena Tlatlauquitepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ".... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Los Reyes de Juárez, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ".... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Mazapiltepec de Juárez, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ".... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>



<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Mixtla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Nealtican, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Nopalucan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja., \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Ocoteppec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>



<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Ocoyucan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Olintla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Oriental, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Pahuatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>



<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Palmar de Bravo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Pantepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 24.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Petlalcingo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Piaxtla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>



<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Quimixtlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Rafael Lara Grajales, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 24.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 30</b></p> <p>"Los derechos por expedición de certificados y constancias, se pagarán conforme a las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Por certificaciones de datos o documentos que obren en los archivos municipales:</p> <p>" ...</p> <p>"d) La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"2. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Cañada, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que</p>



	<p>para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Teotlalcingo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 22.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Gabriel Chilac, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Gregorio Atzompa, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Xayacatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que</p>



	<p>para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San José Chiapa, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 61.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San José Miahuatlán, PUEBLA, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atenco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>



<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atzompa, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos para el Municipio de san Martín Texmelucan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>"<b>Artículo 20.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causaran y pagaran de conformidad con las cuotas siguientes: " "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00." " "IV. Memoria USB \$99.00</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Matías Tlalancaleca, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00." " "</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Totoltepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019.</b></p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p>



	<p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Ixtlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Xoxtlá, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Anicano, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p>



	<p>" ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yeloixtlahuaca, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador el Seco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador El Verde, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador Huixcolotla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p>



	<p>" ... "II. Expedición de hojas simples o a partir de la vigésimo primera por c/hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tlacotepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Tlaltempan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés Ahuatempan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja, \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p>



	<p>" ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Miahuatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 22.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Hueyotlipán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja, \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Soltepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23</b> "La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: " ... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Tecmatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que</p>



	<p>para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 19.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Atlixco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 20.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Chiautla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Huauchinango, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 20.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que</p>



	<p>para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Izúcar de Matamoros, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 20.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Libres, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 27.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Tecali de Herrera, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Tecamachalco, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 18.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que</p>



	<p>para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos para el Municipio de Tehuacán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 19.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Tepeaca, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 18.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Tepexi de Rodríguez, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera:</p> <p>"... "II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Tetela de Ocampo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que</p>



	<p>para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Tlatlaucotepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 20.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Xicotepetec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Zacatlán, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</b></p>	<p><b>"Artículo 21.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."</p>



45. Dichas declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

46. Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Congreso del Estado de Puebla 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 los precedentes acciones de inconstitucionalidad 11/2017,<sup>35</sup> 4/2018<sup>36</sup> y 13/2018 y su acumulada 25/2018.<sup>37</sup>

47. 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 declara la invalidez de los artículos 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Teotlalcingo, 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Guadalupe Victoria, Huatlatlauca, Huehuetlán el Chico, Huehuetlán el Grande, Hueytlamalco, Huitzilán de

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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.



Serdán, Ixcamilpa de Guerrero, Ixcaquixtla, Ixtacamaxtitlán, Ixtepec, Jalpan, Jolalpan, Jonotla, Jopala, Juan C. Bonilla, Juan N. Méndez, Lafragua, La Magdalena Tlatlauquitepec, Los Reyes de Juárez, Mazapiltepec de Juárez, Mixtla, Nealtican, Nopalucan, Ocoteppec, Ocoyucan, Olintla, Oriental, Pahuatlán, Palmar de Bravo, Petlalcingo, Piaxtla, Quimixtlán, San Antonio Cañada, San Gabriel Chilac, San Gregorio Atzompa y San Jerónimo Xayacatlán, 24, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Pantepec y Rafael Lara Grajales y 30, fracción I, inciso d), numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho, así como de los artículos 18, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Tecamachalco y Tepeaca, 19, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acatlán y Tehuacán, 20, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Atlixco, Huauchinango, Izúcar de Matamoros, San Martín Texmelucan y Tlatlauquitepec, 21, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatlán, 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Miahuatlán, 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chiautla, San José Miahuatlán, San Juan Atenco, San Juan Atzompa, San Matías Tlalancaleca, San Martín Totoltepec, San Miguel Ixtilán, San Miguel Xoxtla, San Nicolás de los Ranchos, San Pablo Anicano, San Pedro Yeloixtlahuaca, San Salvador el Seco, San Salvador el Verde, San Salvador Huixcolotla, San Sebastián Tlacotepec, Santa Catarina Tlaltempan, Santa Inés Ahuatempan, Santa Isabel Cholula, Santo Tomás Hueyotlipan, Soltepec, Tecomatlán, Tecali de Herrera, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo y Xicotepec, 27, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Libres y 61, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Chiapa, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.

TERCERO.—Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 22, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Teotlalcingo, 23, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Guadalupe Victoria, Huatlatlauca, Huehuetlán el Chico, Huehuetlán el Gran-



de, Hueytamalco, Huitzilán de Serdán, Ixcamilpa de Guerrero, Ixtacamaxitlán, Ixcaquixtla, Ixtepec, Jalpan, Jolalpan, Jonotla, Jopala, Juan C. Bonilla, Juan N. Méndez, Lafragua, La Magdalena Tlatlauquitepec, Los Reyes de Juárez, Mazapiltepec de Juárez, Mixtla, Nealtican, Nopalucan, Ocotepc, Ocoyucan, Olintla, Oriental, Pahuatlán, Palmar de Bravo, Petlalcingo, Piaxtla, Quimixtlán, San Antonio Cañada, San Gabriel Chilac, San Gregorio Atzompa y San Jerónimo Xayacatlán, 24, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Pantepec y Rafael Lara Grajales y 30, fracción I, inciso d), numeral 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho, así como de los artículos 18, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Tecamachalco y Tepeaca, 19, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acatlán y Tehuacán, 20, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Atlixco, Huauchinango, Izúcar de Matamoros, San Martín Texmelucan y Tlatlauquitepec, 21, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatlán, 22, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Miahuatlán, 23, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chiautla, San José Miahuatlán, San Juan Atenco, San Juan Atzompa, San Martín Totoltepec, San Matías Tlalancaleca, San Miguel Ixtilán, San Miguel Xoxtla, San Nicolás de los Ranchos, San Pablo Anicano, San Pedro Yeloixtlahuaca, San Salvador el Seco, San Salvador el Verde, San Salvador Huixcolotla, San Sebastián Tlacotepec, Santa Catarina Tlaltempan, Santa Inés Ahuatempan, Santa Isabel Cholula, Santo Tomás Hueyotlipan, Soltepec, Tecomatlán, Tecali de Herrera, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo y Xicotepc, 27, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Libres y 61, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Chiapa, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiocho 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 resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla 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 del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, 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 nueve 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., en contra del párrafo dieciséis, 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 unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Teotlalcingo, 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Guadalupe Victoria, Huatlatlauca, Huehuetlán el Chico, Huehuetlán el Grande, Hueytlamco, Huit-



zilan de Serdán, Ixcamilpa de Guerrero, Ixcaquixtla, Ixtacamaxtitlán, Ixtepec, Jalpan, Jolalpan, Jonotla, Jopala, Juan C. Bonilla, Juan N. Méndez, Lafragua, La Magdalena Tlatlauquitepec, Los Reyes de Juárez, Mazapiltepec de Juárez, Mixtla, Nealtican, Nopalucan, Ocoatepec, Ocoyucan, Olintla, Oriental, Pahuatlán, Palmar de Bravo, Petlalcingo, Piaxtla, Quimixtlán, San Antonio Cañada, San Gabriel Chilac, San Gregorio Atzompa y San Jerónimo Xayacatlán, 24, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Pantepec y Rafael Lara Grajales y 30, fracción I, inciso d), numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho, así como de los artículos 18, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Tecamachalco y Tepeaca, 19, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acatlán y Tehuacán, 20, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Atlixco, Huauchinango, Izúcar de Matamoros, San Martín Texmelucan y Tlatlauquitepec, 21, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatlán, 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Miahuatlán, 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chiantla, San José Miahuatlán, San Juan Atenco, San Juan Atzompa, San Martín Totoltepec, San Matías Tlalancaleca, San Miguel Ixtilán, San Miguel Xoxtla, San Nicolás de los Ranchos, San Pablo Anicano, San Pedro Yeloixtlahuaca, San Salvador el Seco, San Salvador el Verde, San Salvador Huixcolotla, San Sebastián Tlacotepec, Santa Catarina Tlaltempan, Santa Inés Ahuatempan, Santa Isabel Cholula, Santo Tomás Hueyotlipan, Soltepec, Tecomatlán, Tecali de Herrera, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo y Xicoteppec, 27, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Libres y 61, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Chiapa, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad, el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Medina Mora I. y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de ocho de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con precisiones, Piña Hernández con artículos adicionales para extender la invalidez, Medina Mora



I., con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 22, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Teotlalcingo, 23, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Guadalupe Victoria, Huatlatlauca, Huehuetlán el Chico, Huehuetlán el Grande, Hueytamalco, Huitzilán de Serdán, Ixcamilpa de Guerrero, Ixtacamaxitlán, Ixcaquixtla, Ixtepec, Jalpan, Jolalpan, Jonotla, Jopala, Juan C. Bonilla, Juan N. Méndez, Lafragua, La Magdalena Tlatlauquitepec, Los Reyes de Juárez, Mazapiltepec de Juárez, Mixtla, Nealtican, Nopalucan, Ocoteppec, Ocoyucan, Olintla, Oriental, Pahuatlán, Palmar de Bravo, Petlalcingo, Piaxtla, Quimixtlán, San Antonio Cañada, San Gabriel Chilac, San Gregorio Atzompa y San Jerónimo Xayacatlán, 24, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Pantepec y Rafael Lara Grajales y 30, fracción I, inciso d), numeral 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho, así como de los artículos 18, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Tecamachalco y Tepeaca, 19, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acatlán y Tehuacán, 20, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Atlixco, Huauchinango, Izúcar de Matamoros, San Martín Texmelucan y Tlatlauquitepec, 21, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatlán, 22, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Miahuatlán, 23, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chiautla, San José Miahuatlán, San Juan Atenco, San Juan Atzompa, San Martín Totoltepec, San Matías Tlalancaleca, San Miguel Ixtilán, San Miguel Xoxtla, San Nicolás de los Ranchos, San Pablo Anicano, San Pedro Yeloixtlahuaca, San Salvador el Seco, San Salvador el Verde, San Salvador Huixcolotla, San Sebastián Tlacoatepec, Santa Catarina Tlaltempan, Santa Inés Ahuatempan, Santa Isabel Cholula, Santo Tomás Hueyotlipan, Soltepec, Tecomatlán, Tecali de Herrera, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo y Xicoteppec, 27, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Libres y 61, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Chiapa, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad, el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro Aguilar Morales votó en contra. El Ministro Medina Mora I., anunció voto concurrente.



### En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla, 3) vincular al Congreso del Estado de Puebla a que, en lo futuro, se abstenga de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información, y 4) notificar la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de la ley cuyas disposiciones fueron invalidadas.

### En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de febrero de 2020.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 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 6 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO LAS REFORMAS A LA NORMA IMPUGNADA NO IMPLICAN UN CAMBIO DE SENTIDO NORMATIVO (INVALIDEZ DE LA LEY DE ASISTENCIA SOCIAL PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ, APROBADA MEDIANTE DECRETO 0661, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL VEINTE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS DECRETOS DE REFORMA 0609 Y 0611 PUBLICADOS EN DICHO MEDIO OFICIAL EL CINCO Y DIEZ DE MARZO DE DOS MIL VEINTE, RESPECTIVAMENTE).**

**III. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN MANDATO CONVENCIONAL EN LA ELABORACIÓN DE LEYES Y OTROS PROCESOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LA CONDICIÓN DE AQUÉLLAS.**

**IV. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS OBSERVACIONES DEL COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE ÉSTAS RESPECTO A LA CONVENCIÓN RELATIVA RESULTAN DE CARÁCTER ORIENTADOR (INVALIDEZ DE LA LEY DE ASISTENCIA SOCIAL PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ, APROBADA MEDIANTE DECRETO 0661, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL VEINTE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS DECRETOS DE REFORMA 0609 Y 0611 PUBLICADOS EN DICHO MEDIO OFICIAL EL CINCO Y DIEZ DE MARZO DE DOS MIL VEINTE, RESPECTIVAMENTE).**

**V. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS NORMAS QUE REGULAN LOS SERVICIOS, LAS ACCIONES Y EL ENFOQUE QUE TENDRÁ LA ASISTENCIA SOCIAL RESPECTO DE LAS PERSONAS CON DICHA CONDICIÓN TIENE UN IMPACTO ESPECÍFICO EN ESE GRUPO DE PERSONAS (INVALIDEZ DE LA LEY DE ASISTENCIA SOCIAL PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ, APROBADA**



**MEDIANTE DECRETO 0661, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL VEINTE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS DECRETOS DE REFORMA 0609 Y 0611 PUBLICADOS EN DICHO MEDIO OFICIAL EL CINCO Y DIEZ DE MARZO DE DOS MIL VEINTE, RESPECTIVAMENTE).**

**VI. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL OBJETIVO QUE EL LEGISLADOR LOCAL HAYA PERSEGUIDO AL EMITIR NORMAS QUE IMPACTAN DIRECTAMENTE A ESE GRUPO DE PERSONAS NO LO EXIME DE LA OBLIGACIÓN DE SATISFACER AQUÉL (INVALIDEZ DE LA LEY DE ASISTENCIA SOCIAL PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ, APROBADA MEDIANTE DECRETO 0661, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL VEINTE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS DECRETOS DE REFORMA 0609 Y 0611 PUBLICADOS EN DICHO MEDIO OFICIAL EL CINCO Y DIEZ DE MARZO DE DOS MIL VEINTE, RESPECTIVAMENTE).**

**VII. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA EMISIÓN DE LA LEY DE ASISTENCIA SOCIAL PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ NO CONSTITUYE UNA SIMPLE TRANSCRIPCIÓN DE LA LEY DE ASISTENCIA SOCIAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DE LA LEY DE ASISTENCIA SOCIAL PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ, APROBADA MEDIANTE DECRETO 0661, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL VEINTE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS DECRETOS DE REFORMA 0609 Y 0611 PUBLICADOS EN DICHO MEDIO OFICIAL EL CINCO Y DIEZ DE MARZO DE DOS MIL VEINTE, RESPECTIVAMENTE).**

**VIII. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ DE REALIZARLA EN TORNO A UNA LEGISLACIÓN QUE AFECTA DIRECTAMENTE A AQUEL GRUPO DE PERSONAS (INVALIDEZ DE LA LEY DE ASISTENCIA SOCIAL PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ, APROBADA MEDIANTE DECRETO 0661, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL VEINTE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS DECRETOS DE REFORMA 0609 Y 0611 PUBLICA-**



DOS EN DICHO MEDIO OFICIAL EL CINCO Y DIEZ DE MARZO DE DOS MIL VEINTE, RESPECTIVAMENTE).

**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EMITIDAS CON POSTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS, EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DE LA LEY DE ASISTENCIA SOCIAL PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ, APROBADA MEDIANTE DECRETO 0661, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL VEINTE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE Y POR EXTENSIÓN, LA DE LOS DECRETOS DE REFORMA 0609 Y 0611 PUBLICADOS EN DICHO MEDIO OFICIAL EL CINCO Y DIEZ DE MARZO DE DOS MIL VEINTE, RESPECTIVAMENTE).**

**X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LOS CIENTO OCHENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES AL DÍA EN QUE SE PUBLIQUE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DE LA LEY DE ASISTENCIA SOCIAL PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ, APROBADA MEDIANTE DECRETO 0661, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL VEINTE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS DECRETOS DE REFORMA 0609 Y 0611 PUBLICADOS EN DICHO MEDIO OFICIAL EL CINCO Y DIEZ DE MARZO DE DOS MIL VEINTE, RESPECTIVAMENTE).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2017 Y SU ACUMULADA 81/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ. 20 DE ABRIL DE 2020. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veinte de abril de dos mil veinte, emite la siguiente.



## SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí contra la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

### I. TRÁMITE

1. **Presentación de la demanda.** Los días diecinueve y veinte de julio de dos mil diecisiete la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, respectivamente, presentaron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sendas demandas de acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.<sup>1</sup>

2. **Registro y turno.** El uno de agosto de dos mil diecisiete el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, registrarla con el número **80/2017** y turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.<sup>2</sup> Ese mismo día el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, registrarla con el número **81/2017** y acumularla a la acción de inconstitucionalidad 80/2017 en razón de que se controvertía la misma norma.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, fojas 2 a 32 y 47 a 106, respectivamente.

<sup>2</sup> *Ibid.*, foja 45.

<sup>3</sup> *Ibid.*, foja 286.



3. **Admisión de la demanda.** El dos de agosto de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió las demandas presentadas contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo de San Luis Potosí y ordenó darles vista para que rindieran su informe. Finalmente, también ordenó dar vista a la procuradora general de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.<sup>4</sup>

4. **Informe de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.** El veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, Daniel Pedroza Gaitán, ostentándose con el carácter de consejero jurídico del Estado de San Luis Potosí, rindió el informe de ley en representación del Poder Ejecutivo local.<sup>5</sup> El mismo día el diputado Manuel Barrera Guillén rindió el informe de ley en representación del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, en su carácter de presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de San Luis Potosí.<sup>6</sup>

5. **Opinión de la Procuraduría General de la República.** En el presente asunto no formuló pedimento.

6. **Alegatos.** El once de octubre de dos mil diecisiete se presentó un escrito de alegatos por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>7</sup>

7. **Cierre de instrucción.** El dieciséis de octubre siguiente se cerró la instrucción para el efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente,<sup>8</sup> de conformidad con el tercer párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>9</sup> (en adelante ley reglamentaria).

8. **Reformas a la ley impugnada.** Los días cinco y diez de marzo de dos mil veinte se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí,

<sup>4</sup> *Ibíd.*, fojas 287 a 289.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, fojas 338 a 347.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, fojas 373 a 383.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, fojas 671 a 692.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, foja 693.

<sup>9</sup> "Artículo 68. ...



respectivamente, los Decretos 0609 y 0611. A través del Decreto 0609 se reformó el artículo 14, fracciones XXX, XXXII y XXXVI, y se adicionó la fracción XXXVII, quedando la anterior como fracción XXXVIII, de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. A través del Decreto 0611 se reformó el artículo 6o., fracción IV, inciso b), numeral 1, y se adicionó un numeral 4 al propio inciso b), de esa misma ley estatal.

## II. COMPETENCIA

9. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>10</sup> (en adelante Constitución Federal), el numeral 1o. de la ley reglamentaria<sup>11</sup> y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>12</sup> toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí solicitan la declaración de invalidez de una ley estatal

---

"Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado."

<sup>10</sup> **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"...

**"g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

<sup>11</sup> **"Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>12</sup> **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:



por considerar que vulnera los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

### III. OPORTUNIDAD

10. De conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria,<sup>13</sup> el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada.

11. En el caso, la ley impugnada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí el veinte de junio de dos mil diecisiete.

12. Por tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del miércoles veintiuno de junio al jueves veinte de julio de dos mil diecisiete. Si las demandas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí fueron presentadas el diecinueve y veinte de julio respectivamente, entonces es claro que fueron promovidas de forma **oportuna**.

### IV. LEGITIMACIÓN

13. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el numeral 59 del mismo ordenamiento legal, las promoventes deben comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarlas.

14. En el presente asunto comparece, por un lado, Luis Raúl González Pérez en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de de-

<sup>1</sup>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."

<sup>13</sup> "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



signación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.<sup>14</sup> Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo, de conformidad con la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>15</sup> y cuenta con la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad en términos de la fracción XI de ese mismo precepto. Asimismo, la representación se le confiere en el artículo 18 de su reglamento interno.<sup>16</sup> Por tanto, acreditó contar con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad, así como de actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

15. Por otro lado, comparece Jorge Andrés López Espinosa en su carácter de presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, personalidad que acreditó con copia certificada de la constancia de designación expedida por la Legislatura del Estado y publicada en el Diario Oficial local el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete.<sup>17</sup> Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano estatal, de conformidad con la fracción I del artículo 33 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí<sup>18</sup> y cuenta con la atribución para promover acciones

---

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

<sup>14</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, foja 33.

<sup>15</sup> **"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."

<sup>16</sup> **"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."

<sup>17</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, foja 107.

<sup>18</sup> **"Artículo 33.** La presidencia de la comisión encabeza y dirige las tareas sustantivas del organismo en materia de defensa y promoción de los derechos humanos, y preside su administración. Su titular contará con las siguientes atribuciones:



de inconstitucionalidad de acuerdo con la fracción VII del artículo 26 de dicho ordenamiento. Por tanto, acreditó contar con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad, así como de actuar en representación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

16. En la presente acción de inconstitucionalidad no se hicieron valer causas de improcedencia. Sin embargo, es un hecho notorio que se invoca como tal con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>19</sup> –de aplicación supletoria en términos del artículo 1o. de la ley reglamentaria–<sup>20</sup> que los días cinco y diez de marzo de dos mil veinte fueron publicados, respectivamente, los Decretos 0609 y 0611 en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí. Como ya se señaló líneas arriba (*supra* párr. 8), dichos decretos modificaron diversos artículos de la ley impugnada por las Comisiones accionantes. Por consiguiente, corresponde analizar de oficio si en el presente asunto se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria, aplicable a este tipo de procedimientos constitucionales en términos del diverso precepto 59 de ese mismo ordenamiento legal, relativa a la cesación de efectos de la norma general objeto de la controversia.<sup>21</sup>

17. La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que las recientes reformas a la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí no constituyen un nuevo acto legislativo que dé lugar al sobreseimiento de las presentes acciones de inconstitucionalidad. Como se explica a continuación, en línea con la tesis de jurisprudencia de título y subtítulo: "ACCIÓN DE

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión."

<sup>19</sup> "Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

<sup>20</sup> Véase *supra* nota 11.

<sup>21</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...



INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.",<sup>22</sup> así como con el criterio adoptado recientemente por el propio Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 66/2019**,<sup>23</sup> la nueva redacción de los artículos 6o., fracción IV, inciso b), numerales 1 y 4, y 14, fracciones XXX, XXXII, XXXVI y XXXVII, de la ley impugnada arroja claramente que las reformas aprobadas simplemente concretizan las respectivas condiciones de aplicación de las obligaciones ya previstas en los preceptos legales modificados. Aquéllas no representan por ende un cambio de sentido normativo que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance de los artículos combatidos por los accionantes.

18. Como ha sostenido reiteradamente este Tribunal Pleno, no cualquier modificación a una norma constituye la creación de un nuevo acto legislativo, pues para ello es necesario que el ajuste de la norma produzca un efecto nor-

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;  
"..."

"**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."

<sup>22</sup> Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 25/2016 (10a.) cuyo texto es: "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, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65.

<sup>23</sup> Acción de inconstitucionalidad 66/2019, resuelta por unanimidad de once votos el dos de marzo de dos mil veinte.



mativo distinto en el sistema al que pertenece, incluso aunque sea de forma tenue.<sup>24</sup> En esta tesitura, es conveniente presentar un cuadro comparativo por menorizado con los cambios a la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí:

TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA	TEXTO VIGENTE
<p>"<b>Artículo 6o.</b> Los sujetos de atención de la asistencia social tendrán derecho a recibir servicios de calidad con oportunidad y con calidez, por parte del personal profesional calificado; a la confidencialidad respecto a sus condiciones personales y de los servicios que reciben; y a recibirlos sin discriminación, cuando se encuentren:</p> <p>"...</p> <p>"IV. En estado de desventaja social:</p> <p>"...</p> <p>"b) Las mujeres:</p> <p>"1. En período de gestación o lactancia, con especial atención a las adolescentes."</p>	<p>REFORMA PUBLICADA EL DIEZ DE MARZO DE DOS MIL VEINTE</p> <p>"<b>Artículo 6o.</b> Los sujetos de atención de la asistencia social tendrán derecho a recibir servicios de calidad con oportunidad y con calidez, por parte del personal profesional calificado; a la confidencialidad respecto a sus condiciones personales y de los servicios que reciben; y a recibirlos sin discriminación, cuando se encuentren:</p> <p>"...</p> <p>"IV. En estado de desventaja social:</p> <p>"...</p> <p>"b) Las mujeres:</p> <p>"1. En período de gestación o lactancia, con especial atención a las adolescentes <u>y madres solas que tengan a su cuidado hijos menores de dieciocho años de edad o con alguna discapacidad.</u></p> <p>"...</p> <p><u>"4. En situación de explotación, incluyendo la sexual."</u></p>

<sup>24</sup> Acción de inconstitucionalidad 110/2014, resuelta en la parte que interesa por unanimidad de diez votos, el cinco de junio de dos mil dieciocho, pág. 32; acción de inconstitucionalidad 73/2016 resuelta en la parte que interesa por unanimidad de once votos, el seis de agosto de dos mil diecinueve, pág. 24; acción de inconstitucionalidad 143/2017, resuelta en la parte que interesa por unanimidad de votos el nueve de julio de dos mil diecinueve, págs. 11 y 12.



"**Artículo 14.** El DIF Estatal tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"XXX. Elaborar y actualizar el Directorio Estatal de Instituciones de Asistencia Social;

"...

"XXXII. Divulgar la información sobre el acceso al financiamiento internacional, nacional y estatal para los programas de asistencia social, así como lo relacionado con cada uno de sus servicios;

...

"XXXVI. Difundir información para un sano desarrollo físico, mental y social de los sujetos de asistencia, especialmente en materia de prevención de desastres naturales o provocados, violencia familiar, educación sexual y aquellas que sean relevantes para prevenir situaciones que posteriormente propicien la aplicación de acciones de asistencia social, y

"XXXVII. Las demás que sean necesarias para la mejor aplicación de los servicios asistenciales."

REFORMA PUBLICADA EL CINCO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE

"**Artículo 14.** El DIF Estatal tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"XXX. Elaborar, actualizar **y difundir por los medios que se tengan al alcance, así como la página de Internet de la Secretaría de Salud**, el Directorio Estatal de Instituciones de Asistencia Social;

"...

"XXXII. Divulgar **semestralmente por los medios que tenga a su alcance, así como a través de la página de Internet de la Secretaría de Salud**, la información sobre el acceso al financiamiento internacional, nacional y estatal para los programas de asistencia social, así como lo relacionado con cada uno de sus servicios;

"...

"XXXVI. Difundir información para un sano desarrollo físico, mental y social de los sujetos de asistencia, especialmente en materia de prevención de desastres naturales o provocados, violencia familiar, educación sexual y aquellas que sean relevantes para prevenir situaciones que posteriormente propicien la aplicación de acciones de asistencia social;

"**XXXVII. Difundir información para un sano desarrollo físico, mental y social de los sujetos de asistencia, especialmente en materia de prevención de desastres naturales o provocados, violencia familiar, educación sexual, y aquellas que sean relevantes para prevenir situaciones que posteriormente propicien la aplicación de acciones de asistencia social, y**"



19. Como puede observarse, en primer lugar, las reformas referidas simplemente ampliaron los supuestos bajo los cuales se puede considerar que las mujeres de esa entidad federativa se encuentran en estado de desventaja social. Es decir, se modificó el concepto para abarcar como grupo de especial atención en dicha categoría a las madres solas con hijos menores o con alguna discapacidad [artículo 6o., fracción IV, inciso b), numeral 1], y se adicionó un supuesto para incorporar en ella a las mujeres que se encontraran en situación de explotación, incluida la de carácter sexual [artículo 6o., fracción IV, inciso b), numeral 4]. En segundo lugar se precisaron los medios de difusión a través de los cuales el DIF estatal publicitará los órganos de enlace y los distintos programas en materia de asistencia social que tiene a su cargo (artículo 14, fracciones XXX y XXXII). Por último, visiblemente por una errata legislativa, se adicionó una fracción con texto sobre información preventiva para difundir entre la población (artículo 14, fracción XXXVII) que ya estaba previsto a la letra en la ley antes de las reformas (artículo 14, fracción XXXVI), recorriéndose así el número de la última fracción del precepto (artículo 14, fracción XXXVIII). Ninguna de estas reformas y adiciones al texto, sin embargo, altera de forma relevante el sentido normativo de las obligaciones previstas con anterioridad ni, por tanto, el sistema de asistencia social del Estado de San Luis Potosí.

20. Por otra parte, si de los escritos de demanda se desprende que las Comisiones accionantes plantean la inconstitucionalidad de la norma general impugnada únicamente en relación con porciones normativas distintas a las reformadas, entonces con menos razón puede considerarse que los decretos referidos representen un nuevo acto legislativo que conduzca al sobreseimiento de los presentes medios de impugnación. En específico del artículo 6o. de la ley se controvierte la porción normativa que prevé que las personas que se encuentren en situación especialmente difícil originada por discapacidad podrán ser consideradas como sujetos de atención de los programas de asistencia social en esa entidad (fracción I).<sup>25</sup> Del artículo 14, en cambio, se impugnan

<sup>25</sup> **Artículo 6o. de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.**

"Los sujetos de atención de la asistencia social tendrán derecho a recibir servicios de calidad con oportunidad y con calidez, por parte del personal profesional calificado; a la confidencialidad respecto a sus condiciones personales y de los servicios que reciben; y a recibirlos sin discriminación, cuando se encuentren:



sólo aquellas porciones normativas que confieren atribuciones al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado (en adelante DIF estatal) para ser el órgano encargado de: 1) acreditar la discapacidad de las personas que quieran hacer uso de los beneficios de la ley; 2) elaborar un censo de personas con discapacidad; 3) prestar servicios de representación jurídica a las personas con discapacidad; y, 4) promover la adaptación del espacio urbano para el libre tránsito y autonomía de las personas con discapacidad (fracciones XIV, XXII, XXVII y XXXIV).<sup>26</sup> Los preceptos reformados por los Decretos 0609 y 0611, en suma, no guardan relación alguna con las impugnaciones hechas valer por las Comisiones accionantes.

21. Al no implicar modificaciones del sentido normativo de la ley impugnada, ni estar relacionadas con la cuestión efectivamente planteada por las Comisiones accionantes, es de concluirse que las reformas y adiciones publicadas el cinco y el diez de marzo de dos mil veinte a los artículos 6o. y 14 de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí no constituyen un nuevo acto legislativo que obligara a las accionantes a promover una nueva acción de inconstitucionalidad. De este modo y toda vez que este Tribunal Pleno

---

"I. En situación especialmente difícil originada por discapacidad;

"..."

<sup>26</sup> **Artículo 14 de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.** "El DIF Estatal tendrá las siguientes atribuciones:

"..."

**"XIV.** Acreditar la discapacidad de las personas que, así lo soliciten, para hacer uso de los beneficios especiales que se les otorgan;

"..."

**"XXII.** Elaborar el Censo Nominal de Personas con discapacidad en el Estado, con la información generada por cada uno de los Municipios;

"..."

**"XXVII.** Prestar servicios de representación y asistencia jurídica y de orientación social a niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, madres adolescentes y solteras, en estado de indigencia, indígenas, migrantes o desplazados, y todas aquellas personas que por diversas circunstancias no puedan ejercer plenamente sus derechos;

"..."

**"XXXIV.** Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública del Estado y Municipios, la adaptación del espacio urbano para que satisfaga los requerimientos legales según la Norma Oficial Mexicana respectiva, para el libre tránsito y autonomía de las personas con discapacidad."



no advierte que se actualice alguna otra causa de improcedencia, lo procedente es entrar a analizar el fondo del asunto.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

22. **Artículos impugnados.** Las Comisiones accionantes plantean la inconstitucionalidad de los artículos 3o., 4o., fracción IV, inciso a), 5o., fracciones VI, XIV y XV, 6o., fracción I, 14, fracciones XIV, XXII, XXVII y XXXIV, 16, 18, fracciones I, II y IV, 47, fracción X y 50, fracciones IV, V, XV y XVI, de la **Ley de Asistencia Social para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí**. Dichos preceptos se transcriben a continuación:

"**Artículo 3o.** Para efectos de esta ley se entiende por asistencia social, el conjunto de acciones dirigidas a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de desventaja, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva."

"**Artículo 4o.** Para efecto de interpretación de la presente ley se entenderá por:

"...

"IV. Grupos en desventaja: Toda persona que puede incluirse en las siguientes categorías:

"a) En situación especialmente difícil, entendiéndose por ésta: Los hombres y mujeres con enfermedad física o mental discapacitante, o en desventaja física, económica, jurídica o cultural."

"**Artículo 5o.** Los servicios de asistencia social que prestan el Ejecutivo del Estado, los Municipios, y los que lleven a cabo las instituciones de asistencia pública y privada, comprenden acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación, y son los siguientes:



"...

"VI. La prevención de la discapacidad en los grupos en desventaja, proveyendo a la familia y la comunidad de conocimientos y de técnicas efectivas para prevenirla;

"...

"XIV. La rehabilitación de las personas con discapacidad;

"XV. La capacitación a la familia de técnicas efectivas para el tratamiento de personas con discapacidad."

**"Artículo 6o.** Los sujetos de atención de la asistencia social tendrán derecho a recibir servicios de calidad con oportunidad y con calidez, por parte del personal profesional calificado; a la confidencialidad respecto a sus condiciones personales y de los servicios que reciben; y a recibirlos sin discriminación, cuando se encuentren:

"I. En situación especialmente difícil originada por discapacidad."

**"Artículo 14.** El DIF Estatal tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"XIV. Acreditar la discapacidad de las personas que así lo soliciten, para hacer uso de los beneficios especiales que se les otorgan;

"...

"XXII. Elaborar el Censo Nominal de Personas con discapacidad en el Estado, con la información generada por cada uno de los Municipios;

"...

"XXVII. Prestar servicios de representación y asistencia jurídica y de orientación social a niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con al-



guna discapacidad, madres adolescentes y solteras, en estado de indigencia, indígenas, migrantes o desplazados, y todas aquellas personas que por diversas circunstancias no puedan ejercer plenamente sus derechos;

"...

"XXXIV. Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública del Estado y Municipios, la adaptación del espacio urbano para que satisfaga los requerimientos legales según la Norma Oficial Mexicana respectiva, para el libre tránsito y autonomía de las personas con discapacidad."

**"Artículo 16.** La atención y rehabilitación de las personas con discapacidad, la brindará el DIF Estatal, a través de la Dirección de Integración Social de Personas con Discapacidad; la que tendrá por objeto coordinar y, en su caso, ejecutar los programas a que se refiere la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios, esta ley, su reglamento, las Normas Oficiales Mexicanas y demás disposiciones legales aplicables."

**"Artículo 18.** A efecto de otorgar la atención a los sujetos de asistencia social a que se refiere esta ley, el DIF Estatal contará con establecimientos públicos de asistencia social que tendrán por objeto:

"I. El albergue temporal de niñas, niños y adolescentes con o sin discapacidad, mujeres y adultos mayores en situación vulnerable, en donde se llevan a cabo preferentemente los siguientes servicios:

"a) La alimentación y bebidas con alto contenido nutricional y bajo o nulo contenido calórico.

"b) El fomento y cuidado de la salud.

"c) La vigilancia del desarrollo educativo en el caso de niñas, niños y adolescentes.

"d) La promoción de actividades educativas y recreativas.



"e) La capacitación para el trabajo e incorporación a una vida productiva.

"f) La atención médica y psicológica.

"g) El apoyo jurídico;

"II. El albergue y atención especializada a niñas, niños y adolescentes con discapacidad producida por daño neurológico;

"...

"IV. La rehabilitación de personas con discapacidad."

**"Artículo 47.** Son obligaciones de los ayuntamientos en materia de asistencia social:

"...

"X. Establecer, de acuerdo a su disponibilidad presupuestal, instituciones de asistencia social pública y centros de asistencia social temporal para niñas, niños y adolescentes en estado de abandono, víctimas de violencia familiar, personas con discapacidad y adultos mayores, y aquellos que brinden protección y atención a grupos en desventaja de su Municipio."

**"Artículo 50.** Los DIF municipales ejercerán las funciones siguientes:

"...

"IV. Fomentar la incorporación de las personas con discapacidad a la vida social, económica y cultural;

"V. Prestar asesoría jurídica, psicológica y social en materia familiar y derechos humanos, a la población en estado de abandono y desventaja social, preferentemente a niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y adultos mayores;

"...



"XV. Operar establecimientos de asistencia y albergue temporal para niñas, niños y adolescentes con o sin discapacidad, mujeres y adultos mayores en estado de desventaja y discriminación;

"XVI. Elaborar el Censo Nominal de Personas con Discapacidad del Municipio, que permita orientar y evaluar las políticas asistenciales, remitiendo a la brevedad posible al DIF Estatal la información recabada, y"

23. **Conceptos de invalidez.** En contra de las referidas disposiciones legales las Comisiones accionantes formulan los siguientes conceptos de invalidez:

• **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

a) Por una parte, plantea la inconstitucionalidad de los artículos 3o., 4o., fracción IV, inciso a), 5o., fracciones VI, XIV y XV, 6o., fracción I, 18, fracciones I, II y IV y 50, fracciones IV, V, XV y XVI, de la Ley de Asistencia Social para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí, porque las autoridades omitieron la obligación de realizar una consulta previa, libre, informada, de buena fe y mediante procedimientos culturalmente adecuados a las personas con discapacidad del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.<sup>27</sup>

b) Por otra parte, plantea la inconstitucionalidad de los artículos 3o., 4o., fracción IV, inciso a) y 6o., fracción I, de la Ley de Asistencia Social para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí por utilizar un lenguaje discriminatorio hacia las personas con discapacidad, lo cual violenta el artículo 1o. constitucional y los preceptos 5 y 8.1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.<sup>28</sup>

• **Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí**

a) Sostiene que la ley impugnada establece una visión estereotipada de la discapacidad, pues señala que las personas con discapacidad son un grupo

<sup>27</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, fojas 14 a 23.

<sup>28</sup> Ibid., fojas 23 a 28.



vulnerable por el solo hecho de tener una condición diferente y que esto impide el reconocimiento, goce y ejercicio de su dignidad. (Primer concepto de invalidez)

b) Afirma que la ley impugnada establece una visión paternalista del Estado sobre las personas con discapacidad, lo cual restringe el reconocimiento de la dignidad de estas personas. (Tercer concepto de invalidez)

c) Sostiene que la ley impugnada es omisa en generar mecanismos para:

- Prevenir para evitar que las personas con discapacidad sufran abusos de aquellos que se encuentran en una situación ventajosa sobre ellos. (Segundo concepto de invalidez)

- Facilitar la movilidad de las personas con discapacidad con la mayor independencia posible. (Cuarto concepto de invalidez)

- Adecuar los espacios públicos para que las personas con discapacidad tengan acceso al entorno y los servicios prestados por el Estado. (Quinto concepto de invalidez)

- Diferenciar el tipo de discapacidad de cada persona, pues establece medios homologados para otorgar los recursos destinados a cubrir las necesidades de estas personas (Sexto concepto de invalidez). Esto limita el apoyo asistencial y coarta la independencia y autonomía de las personas con discapacidad. (Séptimo concepto de invalidez)

- Ampliar la protección para incluir a las familias de las personas con discapacidad para que logren una integración adecuada en la sociedad. (Octavo concepto de invalidez)

- Capacitar al personal de las instituciones asistencialistas públicas o privadas con una perspectiva adecuada para las personas con discapacidad, desde el modelo previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (Noveno concepto de invalidez)



d) Finalmente, argumenta que se vulneró el derecho a la consulta previa establecido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, lo cual provocó las violaciones señaladas en los agravios anteriores, pues de haber escuchado a las personas con discapacidad se hubieran recolectado sus inquietudes y opiniones al respecto.<sup>29</sup>

**24. Informes de las autoridades demandadas.** Por su parte, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de San Luis Potosí rindieron sus respectivos informes en los siguientes términos:

• **Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí**

a) Afirma que las demandas impugnan la inconstitucionalidad material de la norma y no actos atribuibles al Poder Ejecutivo. Además, agrega que la ley impugnada tuvo como objeto armonizar su contenido con la "Ley de Asistencia Social" y la "Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes" por lo que no modificó la sintaxis que empleaba la ley anterior. Por lo tanto, si bien la ley impugnada hace alusión a las personas con discapacidad, no se concibió la necesidad de realizar consulta alguna al momento de renovarla, porque el objeto de la norma no es confrontar, vulnerar o invadir la esfera de derechos que garantizan y protegen a estas personas.

b) Sostiene que la norma impugnada no propicia la utilización de un lenguaje discriminatorio, estereotipado o estigmatizado, al considerar a las personas con discapacidad como "grupos en desventaja".

• **Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí**

a) Afirma que es incorrecto que debiera llevar a cabo una consulta sobre la aprobación de la ley impugnada, pues ésta no tiene el propósito de hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, sino regular la prestación de servicios de asistencia social a personas en situación de desventaja, en condiciones de abandono, desprotección o desventaja física, mental, jurídica, social o cultural.

<sup>29</sup> Ibid., fojas 84 a 90.



b) Alega que las demandas omiten el hecho de que el Poder Legislativo del Estado emitió la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí la cual sí tiene por objeto hacer efectiva la Convención señalada.

c) Finalmente, respecto al uso de un lenguaje discriminatorio, el Poder Legislativo Estatal argumenta que el término "desventaja física y mental" no se refiere exclusivamente a las personas con discapacidad, pues la ley impugnada hace alusión a todos aquellos grupos que se encuentran en una posición desfavorable y que requieren servicios de asistencia social. Por otro lado, al referirse a los términos "situación especialmente difícil originada por discapacidad" y "enfermedad física o mental discapacitante" señala que debe atenderse al objeto de la ley y que los términos empleados están en consonancia con el concepto de discapacidad previsto en la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad".

25. **Litis.** En el presente asunto la cuestión se reduce a dilucidar si los artículos impugnados vulneran algún derecho humano reconocido en la Constitución Federal o en los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano. Los planteamientos de las accionantes, sin embargo, no se analizarán exactamente en el orden presentado, sino en función de si su naturaleza es procesal o sustantiva. Específicamente, dado que considerar fundados los conceptos de invalidez relacionados con la omisión de realizar un procedimiento de consulta a las personas con discapacidad sería suficiente para declarar la invalidez de todos los preceptos impugnados, primero se abordarán tales planteamientos (**A**). Sólo si éstos llegaran a desestimarse es que se procederá a analizar el resto de los conceptos de invalidez esgrimidos por las accionantes (**B**).

## A

26. Ambas Comisiones accionantes plantearon que no se había llevado a cabo una consulta a personas con discapacidad como lo dispone el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante la Convención) y, por consiguiente, que dicha omisión debía conducir a declarar la invalidez de los preceptos impugnados.



27. El Tribunal Pleno considera que es sustancialmente **fundado** ese concepto de invalidez. Tal como reconocen en sus respectivos informes las autoridades que participaron en el proceso legislativo que dio lugar a la expedición de las normas legales impugnadas, no se llevó a cabo algún procedimiento o mecanismo para consultar previamente dichas medidas a las personas con discapacidad. Como se explica a continuación, en tanto que la expedición de la normativa impugnada representa una decisión que afecta directamente este grupo, la omisión de realizar una consulta previa en relación con ella, viola el artículo 4.3 de la Convención.

28. Como se sostuvo recientemente al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva del artículo 4.3 de la Convención. Éste dispone a la letra lo siguiente:

"4.3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

29. El texto del precepto es bastante claro. Sin embargo, para comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad prevista en la Convención resulta pertinente destacar algunas cuestiones del contexto en el que aquélla surge, así como su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.

30. En primer lugar, la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda– y, en cambio, se favorezca un "modelo social" en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados, una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.



31. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se encuentra estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención [artículo 3, inciso a)], con su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) y a la participación [artículos 3, inciso c) y 29] que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "Nada de nosotros sin nosotros".

32. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado internacional fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.

33. En esta tesitura, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

34. Ahora bien, ante la falta de una legislación doméstica que regule y prevea procedimientos formales de cuándo y cómo se deben desahogar las consultas previstas en el artículo 4.3 de la Convención, para abordar el planteamiento de los accionantes, primero debemos dilucidar si en el caso concreto la legislación estatal impugnada versa sobre "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad" en el sentido de la Convención. Para ello conviene tener en cuenta que la Observación General No. 7 emitida por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que dicha expresión se refiere a "toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad".<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> En la Observación General No. 7 el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad interpretó el texto del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Disca-



35. Si bien es verdad que de acuerdo con la tesis aislada de la Segunda Sala con clave 2a. CXXX/2016 (10a.),<sup>31</sup> las observaciones generales emitidas por el comité no son obligatorias en tanto que no satisfacen las características para ser consideradas tratados internacionales, lo cierto es que estas guías interpretativas sí tienen un carácter orientador para la Suprema Corte toda vez que son emitidas por el único órgano creado específicamente para interpretar y monitorear la adecuada implementación de la Convención por los distintos Estados miembros, de ahí que lo más apropiado a la luz de la interpretación más autorizada de ese precepto de fuente internacional, es verificar si la legislación aquí impugnada puede tener algún impacto –directo o indirecto– en las personas con discapacidad, pues de no tenerlo entonces no se surtiría el supuesto que obligaría al órgano estatal a realizar la consulta.

36. El párrafo número 20 de la Observación General referida, lista algunos ejemplos de cuestiones que afectan de forma directa a las personas con discapacidad. Entre ellas se enuncian "la desinstitucionalización, los seguros so-

---

pacidad de la siguiente manera: "La expresión 'cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad', que figura en artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados partes tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También asegura que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo...". (CRPD/C/GC/7, adoptada el veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho, publicada el nueve de noviembre siguiente, párrafo 18).

<sup>31</sup> Tesis aislada de la Segunda Sala cuyo título, subtítulo y texto son: "COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SUS OBSERVACIONES RESPECTO A LA CONVENCION RELATIVA RESULTAN DE CARÁCTER ORIENTADOR. Las observaciones realizadas por el referido Comité carecen de las características para ser consideradas como un tratado internacional en materia de derechos humanos que resulte obligatorio para el Estado Mexicano; sin embargo, conforme al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 2008, es el único órgano –conformado por expertos independientes–, facultado para supervisar lo relativo a la aplicación de la Convención creada con el propósito de promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y por igual del conjunto de los derechos humanos por las personas con discapacidad–, por lo cual, una vez que ésta fue signada y ratificada por el Estado Mexicano, es conveniente acudir a su contenido, a efecto de alcanzar una plena y efectiva aplicabilidad que se refleje dentro el orden jurídico interno y, por ende, las observaciones aludidas resultan de carácter orientador.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 37, Tomo I, diciembre de dos mil dieciséis, página 208.



ciales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables". Si las normas impugnadas por las accionantes abarcaran en su regulación alguna de estas materias o cuestiones, entonces no habría duda de que tienen incidencia en las personas con discapacidad.

37. De la simple lectura de los artículos impugnados (*supra* párr. 22) resulta evidente que dichas normas sí impactan directamente a las personas con discapacidad, puesto que regulan el enfoque que tendrá la asistencia social tratándose de personas con discapacidad. Mientras que el artículo 3o. define la asistencia social como las medidas para mejorar la situación de las personas en desventaja, el artículo 4o., fracción IV, inciso a), clasifica expresamente a las personas con discapacidad como personas en desventaja. Igualmente, mientras que el artículo 5o. clasifica como "servicios de asistencia social" a "la prevención de la discapacidad", "la rehabilitación de las personas con discapacidad" y "la capacitación a la familia de técnicas efectivas para el tratamiento de personas con discapacidad", el artículo 6o. clasifica como "sujetos de atención de la asistencia social" a las personas "en situación especialmente difícil originada por discapacidad".

38. Por su parte, la legislación impugnada confiere al DIF estatal diversas atribuciones en relación con las personas con discapacidad en el Estado. El artículo 14, por ejemplo, le otorga facultades para acreditar la discapacidad de las personas para hacer uso de los beneficios de la ley (fracción XIV), para elaborar un censo nominal de personas con discapacidad en el Estado (fracción XXII), para prestarles servicios de representación y asistencia jurídica (XXVII) y para promover la adaptación del espacio urbano a fin de lograr su libre tránsito y autonomía. Asimismo, mientras que el artículo 16 otorga a esa autoridad la facultad para brindar atención y rehabilitación a las personas con discapacidad, el artículo 18 prevé como parte de la atención de asistencia social el albergue temporal de personas con discapacidad y los servicios que allí se llevarán a cabo. Finalmente, los artículos 47 y 50 establecen las funciones de los Ayuntamientos en materia de asistencia social y todas ellas involucran claramente a las personas con discapacidad.



39. A partir de lo antes expuesto, es claro que los numerales cuestionados impactan directamente a las personas con discapacidad, puesto que regulan los servicios, las acciones y el enfoque que tendrá la asistencia social respecto de las personas con discapacidad en el Estado de San Luis Potosí. En otras palabras, no hay de duda que la ley en cuestión tiene un impacto específico en las personas con discapacidad ya que norma el tipo, la forma y el modo en que los entes públicos correspondientes atenderán las distintas necesidades de estas personas en materia de seguridad, salud y rehabilitación. Por consiguiente, es claro que en el caso el desahogo de una consulta a personas con discapacidad era indispensable.

40. No es obstáculo a esta conclusión, que la autoridad afirme, entre otras cosas, que no había llevado a cabo la consulta referida, porque la ley impugnada sólo tenía como objeto armonizar su contenido con la "Ley de Asistencia Social" y la "Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes" por lo que no había modificado la sintaxis que empleaba la ley anterior. Afirma que en ese sentido no se concibió la necesidad de realizar consulta alguna al momento de renovarla, porque el objeto de la norma no era confrontar, vulnerar o invadir la esfera de derechos que garantizan y protegen a estas personas.

41. Suponiendo sin conceder que la armonización de la norma local con una ley preexistente eximiera de realizar nuevamente una consulta, pues ello requeriría demostrar además que la ley preexistente fue consultada, de un contraste de la Ley de Asistencia Social expedida por el Congreso de la Unión en septiembre de dos mil cuatro con la ley local impugnada, queda claro que hay evidentes diferencias y que no es una simple transcripción de aquélla. Por nombrar algunas de ellas:

a) La ley local incluye a las personas con discapacidad en la categoría de "Grupo en desventaja", definiéndolas como personas "(e)n situación especialmente difícil, entendiéndose por ésta: Los hombres y mujeres con enfermedad física o mental discapacitante ...". Por el contrario, con un lenguaje más apegado a un modelo social de la discapacidad<sup>32</sup> y la dignidad de las personas per-

<sup>32</sup> Véase la tesis aislada de la Primera Sala con clave 1a. VI/2013 (10a.), cuyo texto y rubro son: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA



tenecientes a este grupo, la ley del Congreso de la Unión dice que son sujetos de la ley las "(p)ersonas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales".<sup>33</sup>

b) En cuanto a los servicios o acciones que comprende la asistencia social, y en relación a la discapacidad, la ley local únicamente contempla la prevención, la rehabilitación y la capacitación a la familia. Por el contrario la ley del Congreso de la Unión habla también de la habilitación e integración a la vida productiva o activa.<sup>34</sup> Esto resulta relevante y definitorio, pues al sólo prever estas tres acciones como parte de la asistencia social enfocada en la discapacidad, la ley local parece estar dirigida a erradicar la discapacidad, disminuir su presencia en la sociedad, y normalizar o "tratar" a las personas que ya tienen esta condición. Ello iría en una dirección contraria al modelo social, de derechos humanos, de la discapacidad.<sup>35</sup>

---

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de 'prescindencia' en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado 'rehabilitador', 'individual' o 'médico', en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo 'social', el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva –que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar– que atenúan las desigualdades.". *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XVI, enero de dos mil trece, página 634.

<sup>33</sup> Artículo 4 de la Ley de Asistencia Social.

<sup>34</sup> Artículo 12, fracción XII, de la Ley de Asistencia Social.

<sup>35</sup> Ídem.



c) Además, por la naturaleza de la ley local que tiene que distribuir competencias entre los organismos estatales y municipales en la materia, hay una serie de competencias del DIF Estatal y local relacionadas con la discapacidad que no se desprenden de la ley expedida por el Congreso de la Unión.

42. En este sentido, es claro que contrariamente a lo que sostuvieron las autoridades en su informe, la ley local no es una simple transcripción de la Ley de Asistencia Social, lo cual añade razones para confirmar que la ley es una norma con impacto directo en las personas con discapacidad y que, por lo tanto, el legislador local debió de haber llevado a cabo la consulta que ordena el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

43. Dado que de las constancias que obran en el expediente se desprende que la consulta respectiva no fue llevada a cabo, entonces es necesario declarar la invalidez de la totalidad de la ley impugnada, pues no cumplió con una de las formalidades que requería la emisión de un acto legislativo de ese tipo.

## B

44. Dado que se han estimado fundados los conceptos de invalidez formulados por las accionantes relacionados con la omisión de realizar una consulta a las personas con discapacidad y, por tanto, se declarará la invalidez de los preceptos reclamados, es innecesario pronunciarse sobre el resto de los conceptos de invalidez, pues a ningún efecto práctico conduciría tal análisis.<sup>36</sup>

## VII. EFECTOS

45. Al haber resultado fundado uno de los conceptos de invalidez formulados por las Comisiones accionantes contra la Ley de Asistencia Social para el

<sup>36</sup> Véase la tesis del Tribunal Pleno con clave P./J. 37/2004, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863.



Estado y los Municipios de San Luis Potosí, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV,<sup>37</sup> y 45, párrafo primero,<sup>38</sup> en relación con el diverso numeral 73, todos de la ley reglamentaria,<sup>39</sup> es necesario fijar los alcances de esta sentencia (A), así como el momento a partir del cual surtirán sus efectos (B).

## A

46. **Declaraciones de invalidez.** En el apartado anterior se estableció que debe declararse la invalidez **directa** de la totalidad de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí porque el Congreso Local no llevo a cabo la consulta pública previa a las personas con discapacidad que ordena el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

47. Asimismo, en términos de lo previsto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,<sup>40</sup> esta Suprema Corte considera que debe declararse la invalidez, por extensión, de los Decretos 0609 y 0611 publicados, respectivamente, el cinco y el diez de marzo de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí. Si bien dichos Decretos no fueron impugnados en la presente

<sup>37</sup> "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;

"...

<sup>38</sup> "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"...

<sup>39</sup> "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

<sup>40</sup> "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."



acción de inconstitucionalidad, en línea con la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.",<sup>41</sup> la validez de tales instrumentos depende completamente de la propia norma general que será invalidada en este asunto.

48. Como ya se señaló líneas arriba (*supra* párrs. 8 y 16), el único objeto de dichos decretos fue reformar y adicionar preceptos de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Mientras que el Decreto 0611 tuvo como objeto reformar el artículo 6o., fracción IV, inciso b), numeral 1, y adicionar el numeral 4 al referido inciso b); el Decreto 0609 tuvo como objeto reformar el artículo 14, fracciones XXX, XXXII y XXXVI, y adicionar la fracción XXXVII del mismo, quedando la anterior como XXXVIII, todas disposiciones de esa ley estatal. De un análisis exhaustivo de tales instrumentos se desprende que éstos no contienen alguna otra disposición que no esté relacionada con reformar o adicionar la ley impugnada en las porciones allí referidas. En esta tesitura, es claro que aquéllos no podrán subsistir por sí mismos una vez que se haya invalidado la totalidad del único ordenamiento legal que reformaron y, por ende, que en el presente asunto también resulta necesario declarar su invalidez por vía de

<sup>41</sup> Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno de número P./J. 32/2006, cuyo texto es: "Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1169.



consecuencia. Idéntico criterio sostuvo recientemente este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 121/2017.<sup>42</sup>

## B

### 49. Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez.

Con fundamento en el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria,<sup>43</sup> este Tribunal Pleno ha determinado que las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir del día siguiente al de la publicación de la sentencia respectiva en el Diario Oficial de la Federación.

50. Sin embargo, debe precisarse que en la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.",<sup>44</sup> este Tribunal Pleno estableció que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda" y por otro lado, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Asimismo, sostuvo que los efectos que imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo, se debe evitar generar una situación de mayor perjuicio o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

<sup>42</sup> Resuelta por unanimidad de once votos el dieciséis de enero de dos mil veinte.

<sup>43</sup> **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."

<sup>44</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777.



51. Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada. En ejercicio de tal amplitud competencial, al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha generado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que éstos: **a)** consistan únicamente en la expulsión de las porciones normativas que *específicamente* presentan vicios de inconstitucionalidad (a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado); **b)** se extiendan a la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado (atendiendo a las dificultades que implicaría su desarmonización o expulsión fragmentada); **c)** se posterguen por un lapso razonable, o **d)** inclusive, generen la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica (por ejemplo, en materia electoral).

52. A partir de las anteriores consideraciones, el Tribunal Pleno determina que la declaración de invalidez de la ley impugnada y, por extensión, de los dos decretos de reformas a la misma, surtirá efectos a partir de los **ciento ochenta días naturales siguientes al día en que se publique la presente sentencia en el Diario Oficial de la Federación**. El motivo de este plazo es que no se prive a las personas con discapacidad y demás grupos incluidos en la ley que se declara inválida, de los posibles efectos benéficos de la norma sin permitir al Congreso de San Luis Potosí emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria.

53. Por lo expuesto y fundado,

#### **SE RESUELVE:**

PRIMERO.—Son procedentes y fundadas la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el veinte de junio de dos mil diecisiete, de conformidad con lo establecido en el apartado VI de esta



decisión y, por extensión, la de los Decretos 0609 y 0611, publicados en dicho medio oficial el cinco y el diez de marzo de dos mil veinte, respectivamente, conforme a lo expuesto en el apartado VII de esta determinación.

TERCERO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a los ciento ochenta días naturales siguientes a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en los términos precisados en el apartado VII de este dictamen.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Plan de San Luis", así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia. Los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron en contra.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil diecisiete. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo vencido por la mayoría, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, por extensión, de los Decretos 0609 y 0611, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco y el diez de marzo de dos mil veinte, respectivamente. El Ministro Franco González Salas votó en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

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 apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a los ciento ochenta días naturales siguientes. La Ministra Piña Hernández votó en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la



Federación. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y porque los referidos efectos se surtan a partir de la notificación de los puntos resolutive al Congreso del Estado.

### En relación con el punto resolutive cuarto:

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

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 25/2016 (10a.) y 2a. CXXX/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas, con números de registro digital: 2012802 y 2013232, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1 de julio de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, 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 20 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017.

En sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, declaró la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinte de junio de dos mil diecisiete, por tratarse de una ley dirigida a regular aspectos que son susceptibles de afectar a las personas con discapacidad, sobre la cual no se llevó a cabo la consulta previa correspondiente.



Asimismo, por extensión de efectos se determinó declarar la invalidez de los Decretos 0609 y 0611 publicados en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, el cinco y diez de marzo de dos mil veinte, respectivamente, pues a través de dichos decretos se reformaron diversas normas de la Ley de Asistencia Social para esa entidad federativa, cuya invalidez se declaró previamente.

Si bien **estoy de acuerdo** con la decisión adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal, me permito exponer en este voto concurrente las razones por las cuales coincido en invalidar la totalidad de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, por falta de consulta a las personas con discapacidad.

En múltiples precedentes –por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad 68/2018<sup>1</sup> y 1/2017–<sup>2</sup> he sostenido que conforme a lo previsto en los artículos 1o. de la Constitución Federal<sup>3</sup> y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,<sup>4</sup> todas las autoridades que realicen funciones materialmente legislativas o que adopten políticas públicas que afecten a las personas con discapacidad, tienen la obligación de consultarlas estrechamente y colaborar activamente con ellas, a través de las organizaciones que las representen.

<sup>1</sup> Acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta el 27 de agosto de 2019, por mayoría de 9 votos respecto a declarar la invalidez de un decreto de reforma de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

<sup>2</sup> Acción de inconstitucionalidad 1/2017, resuelta el 1 de octubre de 2019, por mayoría de 8 votos respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del decreto por el que se creó la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León.

<sup>3</sup> "**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."

<sup>4</sup> "**Artículo 4**

"**Obligaciones generales**

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente



Si bien el derecho de consulta en favor de las personas con discapacidad no se encuentra previsto en forma expresa en la Constitución General, ni en una ley o reglamento específico, en los precedentes anteriores he sostenido que, con base en el artículo 1o. de la Norma Fundamental y la jurisprudencia de este Tribunal Pleno,<sup>5</sup> este derecho reconocido en el artículo 4.3 de la Convención forma parte del parámetro de regularidad constitucional, por lo que esta Suprema Corte se encuentra obligada a vigilar que sea respetado por el legislador ordinario.

Incluso, de los incisos e), i), m), n), o), t) y v), del preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se puede advertir que la consulta a personas con discapacidad debe llevarse a cabo de forma tal que éstas tengan la oportunidad de participar plena, efectivamente, en igualdad de condiciones y de manera activa en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas que les afecten directamente.

Asimismo, las autoridades deben realizar la consulta teniendo en cuenta la importancia de la autonomía de las personas con discapacidad y su libertad para adoptar sus propias decisiones; igualmente, deben considerar la diversidad de las personas con discapacidad y que gran parte de ellas viven en condiciones de pobreza, así como la trascendencia de la accesibilidad que se debe garantizar, tanto al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud, a la educación, a la información y a las comunicaciones, para que puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

A partir de lo anterior, quiero hacer énfasis en el caso de las funciones legislativas –como la analizada en la acción de inconstitucionalidad materia de este voto–, pues en este tipo de casos, el derecho a la consulta a personas con discapacidad tiene una doble dimensión: se trata de un derecho humano de contenido sustancial, pero también se trata de un requisito formal que debe incluirse como parte del procedimiento legislativo en los casos en que una

---

con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

<sup>5</sup> "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.". Registro digital: 2006224. (J); 10a. Época; Pleno; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202. P./J. 20/2014 (10a.).



norma sea susceptible de afectar directamente a las personas con discapacidad.

En efecto, la obligación de consultar a las personas con discapacidad constituye un derecho para participar activamente en las decisiones legislativas y de política pública que son susceptibles de generarles una afectación, en su calidad de grupo vulnerable.

En esta tesitura, para materializar el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas, es necesario que las autoridades que ejercen facultades materialmente legislativas prevean una etapa específica en el procedimiento legislativo que permita realizar la consulta en los términos previstos por la Convención y por la jurisprudencia de este Alto Tribunal.

En el caso de las leyes que son susceptibles de afectar los derechos e intereses de las personas con discapacidad –como es la Ley de Asistencia Social para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí– es importante tener en cuenta, que cada uno de los artículos que la integran forma parte de un sistema normativo indisoluble e interconectado, de manera que, cuando se impugna la ley o decreto legislativo por la ausencia de consulta a personas con discapacidad, no es posible segmentarlo y distinguir porciones normativas o artículos específicos a efecto de analizarlas en forma individual.

Al respecto, esta Suprema Corte ha sostenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 35/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.",<sup>6</sup> que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no procede impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la publicación de la norma.

En los casos en que se impugna la falta de consulta previa, su análisis debe realizarse prioritariamente, a fin de determinar si la totalidad de la ley o decreto

<sup>6</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL." Registro digital: 181396. (J); 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XIX, junio de 2004, página 864. P./J. 35/2004.



legislativo contó, en su procedimiento, con una etapa en la que se garantizara la consulta a las personas con discapacidad, y que ésta se llevara a cabo en los términos previstos por la Convención y por la jurisprudencia de este Alto Tribunal.

En este sentido, cuando la ley es susceptible de afectar los derechos e intereses de las personas con discapacidad y no se les haya consultado o la consulta no reúna los requisitos reconocidos por esta Suprema Corte, el efecto inmediato será declarar su invalidez total.

Si bien los promoventes de la acción de inconstitucionalidad hicieron valer diversos conceptos de invalidez dirigidos a cuestionar, por vicios propios, artículos<sup>7</sup> específicos de la ley de asistencia local, también impugnaron la totalidad de la norma por ausencia de consulta previa. En este sentido, el estudio de esta acción de inconstitucionalidad debía ocuparse, en primer lugar –como se hizo en este caso–, de la totalidad del decreto impugnado y, en forma subsidiaria, del resto de conceptos de invalidez en los que se impugnaron artículos específicos.

En virtud de lo anterior, únicamente quiero aclarar que si bien en algunas partes de la sentencia –párrafos 22, 26, 37, 39 y 44– pareciera que se analizan artículos en específico, esa metodología no impide que esté de acuerdo con la decisión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues el resultado final de la sentencia es declarar la invalidez total de la ley que, como adelanté, es la consecuencia inmediata por la ausencia de consulta a personas con discapacidad.

De este modo, del contenido de la Ley de Asistencia Social, se advierte que prevé temas relacionados con las personas con discapacidad, esto es, regula el enfoque que tendrá la asistencia social tratándose de personas con discapacidad; clasifica expresamente a las personas con discapacidad como personas con desventaja; cataloga como servicios de asistencia social a la prevención de la discapacidad, su rehabilitación y la capacitación a la familia de técnicas efectivas para el tratamiento; clasifica a las personas con discapacidad como sujetos de atención de la asistencia social; confiere facultades

<sup>7</sup> En específico, los accionantes hicieron valer la inconstitucionalidad de los artículos 3o., 4o., fracción IV, inciso a); 5o., fracciones VI, XIV y XVI; 6o., fracción I; 14, fracciones XIV, XXII, XXVII y XXXIV; 16, 18, fracciones I, II y IV; 47, fracción X; y 50, fracciones IV, V, XV y XVI, de la Ley de Asistencia Social para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí.



al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) estatal relacionadas con las personas con discapacidad; prevé como parte de la atención de asistencia social el albergue temporal de personas con discapacidad; y establece las funciones de los ayuntamientos en materia de asistencia social.

Como se puede observar, la Ley de Asistencia Social regula, en términos generales, prevé diversos ámbitos que afectan directamente a las personas con discapacidad, por lo que era necesario consultarlas previamente a la emisión de la ley impugnada.

Por tanto, al no existir constancia en torno a que en el procedimiento legislativo se hubiera realizado la consulta, estoy de acuerdo con la invalidez total de la Ley de Asistencia Social para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí.

Adicionalmente, quiero señalar que la consulta a personas con discapacidad debe cumplir con una serie de elementos mínimos para que sea válida, entre ellos los siguientes que ha determinado el Pleno en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y acumulada:<sup>8</sup>

**a) Debe ser previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el procedimiento legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

**b) Debe garantizar la participación –preferentemente directa– de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad deben participar, en lo posible, directamente en la toma de decisiones y, en todo caso, deben contar con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es

<sup>8</sup> Acción de inconstitucionalidad 41/2019 y su acumulada 42/2018, resuelta el 21 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.



decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad.

**c) Debe ser accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro. Asimismo, deben ser adaptadas a efecto de hacerlas entendibles, de acuerdo con las necesidades de cada tipo de discapacidad, y difundidas por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera.

Igualmente, en el procedimiento legislativo se debe garantizar que todas sus etapas y debates –incluso el decreto final– se realicen en un formato que posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

**d) Debe ser informada.** Se debe informar a las personas con discapacidad de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la decisión que se pretende adoptar.

**e) Debe ser significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del procedimiento legislativo, se debe debatir o analizar las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y de los organismos que las representan.

**f) Debe perseguir una participación efectiva.** Es decir, que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que las representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión.

**g) Debe ser transparente.** Para lograr una participación eficaz es necesario garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

Al tenor de las consideraciones anteriores, **estoy de acuerdo en que se declare la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí**, expedida mediante Decreto 0661 y, por extensión de efectos, los Decretos 0609 y 0611 por los que se reformó dicha ley.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de julio de 2021.



**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, con número de registro digital: 2006224.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.

En sesión de veinte de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad en la que se declaró la invalidez del Decreto 0661 por el cual se emitió la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí,<sup>1</sup> debido a que no se llevó a cabo la consulta previa ordenada por el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Presento este voto pues, si bien me pronuncié a favor de la invalidez de la totalidad del decreto impugnado, desarrollaré las consideraciones que a mi parecer son aplicables en cuanto a la procedencia de la consulta y los requisitos necesarios para llevarla a cabo.

## I. Fallo del Tribunal Pleno

La sentencia retoma las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 68/2018<sup>2</sup> para establecer que se debe realizar una consulta previa cuando se afecten a personas con discapacidad. Así, la sentencia utiliza como criterio orientador la Observación General No. 7 emitida por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que señala que la consulta previa

<sup>1</sup> Asimismo, se invalidaron por extensión los Decretos 0609 y 0611 que reformaron la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

<sup>2</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos en sesión de Pleno de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.



deberá realizarse a "toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad".

Por ello, la sentencia señala que la norma efectivamente impacta directamente a las personas con discapacidad al regular los servicios, las acciones y el enfoque que tendrá la asistencia social respecto de las personas con discapacidad en el Estado de San Luis Potosí. Así, se concluye que la realización de la consulta era necesaria para la emisión de la ley impugnada.

De las constancias que obran en el expediente se desprende que la consulta respectiva no fue llevada a cabo. Por lo anterior, la mayoría del Tribunal Pleno resolvió declarar la invalidez de la totalidad de la ley impugnada, pues no cumplió con una de las formalidades que requería la emisión de un acto legislativo de este tipo.

## II. Motivo de la concurrencia

Debido a que el Tribunal Pleno sigue sin consolidar una postura mayoritaria con relación a determinar cuándo debe llevarse a cabo una consulta previa y qué requisitos deben cumplir las mismas, desarrollaré en el presente voto cuáles son los criterios que considero deben aplicarse en cada caso.

Primero, se debe destacar que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>3</sup> es una norma prevista en un tratado internacional que el Estado Mexicano ha ratificado y, en este sentido, de conformidad con el artículo 1o. constitucional forma parte del parámetro de regularidad de todas las normas y actos del orden jurídico mexicano. Por lo

<sup>3</sup> **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

**"Artículo 4. Obligaciones generales. ...**

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

"Los Estados Partes en la presente Convención...

"o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente,

"..."



tanto, el incumplimiento de la obligación de consulta estrecha y colaboración activa allí prevista puede generar la invalidez de las normas y actos mediante los cuales se implementen los derechos de las personas con discapacidad, cuestión que puede ser analizada a través de los diversos mecanismos de control constitucional que nuestro orden prevé, entre ellos la presente acción de inconstitucionalidad.

A mayor abundamiento, el artículo convencional citado establece una obligación clara en el sentido de que tanto en la elaboración como aplicación de legislación y políticas públicas que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe consultarlas *estrechamente* y colaborar *activamente* con ellas, a través de las organizaciones que las representan. Así, las personas con discapacidad tienen derecho a participar en todos los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones que les involucren, de cuyo cumplimiento deriva la legitimidad de la determinación a la cual finalmente se arribe.

En este orden de ideas, la obligación de realizar una consulta no emana del *resultado* o *intención* de un proceso deliberativo, sino de la necesidad de que sus opiniones e intereses sean debidamente representadas en los órganos de toma de decisiones cuando éstas les conciernen. Esto supone un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados de la esfera política.

Así, tal como sostuve en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, en mi opinión la obligación de consultar a las personas con discapacidad se actualiza en todos los casos en los que la elaboración y aplicación tanto de legislación o de políticas públicas afecte a las personas con discapacidad.

En este sentido, existe dicha afectación en los casos en los que en *cualquier norma o política pública* haga referencia expresa a las personas con discapacidad. Lo anterior incluso cuando se trata de la *implementación* de una ley general –como sostuve en la acción de inconstitucionalidad 89/2015– o cuando no se trata de una cuestión novedosa que varíe algún esquema anterior.

Entonces, el hecho de que se usen las palabras "personas con discapacidad" es un indicativo claro y suficiente de que esa determinación les afecta, tal como sucede en el presente caso.

Sin embargo, la falta de mención expresa de la palabra discapacidad no exime de dar cumplimiento a la obligación de consulta cuando la acción tenga un



impacto específico en el grupo, tal como sostuve desde la acción de inconstitucionalidad 96/2014 en la cual se analizó la Ley de Movilidad del Distrito Federal.<sup>4</sup>

En dicho asunto me pronuncié por la inconstitucionalidad total de la ley, ya que era necesaria la consulta en tanto la ley en cuestión incidía en las personas con discapacidad, *tanto en aquellos preceptos que contemplan la materia de discapacidad expresamente como en los que no hace ninguna mención explícita*. Dicho de otra manera, argumenté que la falta de consulta impacta la totalidad de la legislación, porque determina el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, tanto en la parte que las contempla como en los aspectos en las que no.

Una vez determinado cuándo es procedente llevar a cabo una consulta, desarrollaré a continuación los lineamientos que considero deben contemplarse para establecer un estándar mínimo con el que debe cumplir toda consulta a personas con discapacidad, ya que sigue sin consolidarse un criterio mayoritario del Tribunal Pleno sobre este punto.

El estándar mínimo mencionado requiere la inclusión de los principios rectores de la Convención contenidos en su artículo 3,<sup>5</sup> cobrando especial relevancia los de no discriminación, participación e inclusión efectivas, y accesibilidad.

Asimismo, deben tomarse en cuenta los lineamientos contenidos en los documentos elaborados por organismos internacionales en su labor de interpretación de la Convención, de los que conviene destacar el informe de la Relatora

<sup>4</sup> Resuelta por mayoría de seis votos en sesión de Pleno de once de agosto de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>5</sup> **Artículo 3. Principios generales.**

"Los principios de la presente Convención serán:

"a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;

"b) La no discriminación;

"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;

"d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;

"e) La igualdad de oportunidades;

"f) La accesibilidad;

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

"h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad."



Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas el doce de enero de dos mil dieciséis, en el que señala lo siguiente en relación con los procedimientos legislativos:

## "Principales ámbitos de participación

### "1. Armonización jurídica

"83. Los Estados Partes en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos tienen la obligación de velar por que la legislación interna sea conforme con las normas internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean conformes. Por lo tanto, los Estados deberían realizar un examen holístico de la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. Durante ese proceso, los Estados deben consultar estrechamente con las personas con discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de éstas.

"84. Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.

"85. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacionales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los comités legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos."

En el mismo sentido, el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo,



elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP), apunta:

**"Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo**

"Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención. También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

"Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad."

Por último en un documento sobre buenas prácticas parlamentarias, la Unión Interparlamentaria establece los siguientes lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos:<sup>6</sup>

- Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.
- Contaron con un registro similar de expertos.
- Publicar de manera efectiva a través de distintos medios, información oportuna sobre los procesos legislativos.

<sup>6</sup> *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice* (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), págs. 79-87.



- Hacer invitaciones dirigidas a organizaciones relevantes y expertos, incluyendo a representantes de grupos marginados.
- Establecer procedimientos para la recepción de promociones provenientes de ciudadanos en lo individual.
- Elaborar un manual o de sesiones de entrenamiento sobre cómo someter escritos o pruebas al órgano legislativo.
- Asegurar la disponibilidad pública en línea de todos los documentos recibidos.
- Llevar a cabo audiencias públicas en distintas localidades, con resúmenes escritos de las participaciones orales."

Así, para satisfacer la obligación de consulta a mi juicio es necesario que sea previa, pública, abierta y que, en el caso de leyes, se realice conforme **a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria**. Convocatoria que se deberá informar de manera **amplia, accesible, por distintos medios** y en la que se deberá especificar la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veinte.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el veinte de junio de dos mil diecisiete.

Lo anterior, al considerar que los artículos 3o., 4o., fracción IV, inciso a), 5o., fracciones VI, XIV y XV, 6o., fracción I, 14, fracciones XIV, XXII, XXVII y XXXIV, 16,



18, fracciones I, II y IV, 47, fracción X y 50, fracciones IV, V, XV y XVI, de la ley impugnada, impactan directamente a las personas con discapacidad, puesto que regulan los servicios, las acciones y el enfoque que tendrá la asistencia social respecto de estas personas en el Estado de San Luis Potosí y, en ese sentido, se debió llevar a cabo una consulta, lo que no sucedió.

Si bien comparto la decisión sostenida por la mayoría, considero que el asunto presentaba la oportunidad para que este Tribunal Pleno se pronunciara en relación con los lineamientos interpretativos sobre la consulta a personas con discapacidad.

Como lo manifesté en los votos concurrentes que formulé en las diversas acciones de inconstitucionalidad 33/2015 y 68/2018, resueltas por el Pleno de este Tribunal Constitucional en sesiones celebradas el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis y veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, respectivamente; el proceso legislativo mexicano no prevé un mecanismo formal de consulta y el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas no ha emitido criterios en la materia de participación legislativa.

Sin embargo, me parece que el hecho de que no haya un proceso formalmente establecido en la ley mexicana para el efecto de realizar una consulta, no es obstáculo para que ésta se lleve a cabo, en cumplimiento a la obligación del Estado Mexicano contenida en el artículo 4.3 de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

Además, esta interpretación sería consistente con la recomendación que le hizo a México el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas. En las observaciones finales sobre el informe inicial de México (documento CRPD/C/MEX/CO/1), este órgano dijo:

"7. Al comité le preocupa que las organizaciones de personas con discapacidad tengan limitada su participación en la implementación y seguimiento de la Convención.

"8. El comité recomienda al Estado parte que establezca mecanismos regulares para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada."

Me parece que de lo anterior se colige que el comité está recomendando a México, por lo menos, el establecimiento de algún mecanismo de consulta.



La *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* no enuncia cuáles son las características de esta consulta; sin embargo, sí puede deducirse, del propio texto del artículo 4.3,<sup>1</sup> que ésta debe ser previa a la expedición o –si se quiere ser restrictivo y dándole un sentido gramatical muy estricto a dicho artículo–, durante la elaboración de las leyes relativas a las personas con discapacidad, pues se afirma que la consulta estrecha debe darse, para el caso de acciones legislativas, "en la elaboración" de las normas; esto es, durante el proceso legislativo, no después de concluido.

Además, para desentrañar el sentido del artículo 4.3 de la *Convención* citada, también son útiles algunas porciones de su *preámbulo*, ya que dan cuenta de la intención de los Estados Partes. Son de particular importancia los incisos n) y o) del *preámbulo*, que dicen:

"n) Reconociendo la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones,

"o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente."

Cabe mencionar que es válido acudir tanto al significado de las palabras, como al preámbulo del tratado y a la finalidad de todo el *convenio* referido para interpretar el alcance del derecho a la consulta que contiene. Esto deriva de las reglas interpretativas previstas en los artículos 31 y 32<sup>2</sup> de la *Convención de*

---

<sup>1</sup> "Artículo 4

"Obligaciones generales

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

<sup>2</sup> "31. Regla general de interpretación. I. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

"2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

"a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;



*Viena sobre el Derecho de los Tratados*, que indican que éstos deben interpretarse en relación con su significado ordinario, con base en su contexto (las normas no deben leerse de manera aislada, sino sistemática) y a la luz del objeto y propósito del tratado (interpretación teleológica).

De la anterior transcripción del preámbulo de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, se advierte que un principio que permea en todo el texto del tratado (incluyendo el artículo 4.3) es que no deben tomarse decisiones sin que primero se considere la opinión de las personas con discapacidad.

Esta noción deriva de la evolución del tratamiento de las discapacidades, que pasó de un modelo asistencialista (que partía de la premisa de que las personas con discapacidad son sujetos de tutela y caridad por parte de los demás) al modelo social (que parte de la premisa de que las personas con discapacidad son sujetos de derecho y que la discapacidad es una situación en la que se encuentran las personas, no un rasgo individual que las caracterice). Inclusive, el lema de los activistas y del movimiento de las personas con discapacidad es "nada sobre nosotros sin nosotros". Esto quiere decir que ellos mismos, en los casos en que esto es posible, deben ser quienes tomen o participen en la toma de las decisiones (inclusive legislativas) sobre su condición.

Con base en lo expuesto, mi posición personal es que la interpretación correcta del multicitado artículo 4.3, la consulta a las personas con discapacidad debe

---

"b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

"3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

"a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

"b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

"c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

"4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

"32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

"a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o

"b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.



necesariamente ser previa a la toma de decisiones legislativas, ya que sólo así se podrá garantizar su participación efectiva en la toma de decisiones que les incumben.

Por otro lado, este Alto Tribunal también debe dar contenido a lo que debe entenderse por "consulta estrecha" y por "colaboración activa" con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que los representan" y, en general, deben fijarse cuáles deben ser los principios y reglas mínimos que debe seguir el Estado Mexicano para considerar que ha cumplido con su obligación de consultar a las personas con discapacidad en la elaboración y aplicación de legislación y políticas públicas.

Una posibilidad plausible, que ha esbozado el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, consiste en aplicar las reglas que ya se han desarrollado para las consultas en materia indígena, al caso de la consulta para personas con discapacidad.

Me parece que sí es posible aplicar dichas reglas al caso de las consultas que debe hacerse a las personas con discapacidad, quizás adecuándolas, en lo necesario, a las diferencias específicas que presentan las personas y sus organizaciones, interesadas en participar en dichas consultas.

La Suprema Corte, en materia del derecho a la consulta indígena, ha dicho<sup>3</sup> que ésta debe ser:

- Previa a la toma de decisión; no sólo cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. No debe constituir un mecanismo para informar sobre una decisión que ya se adoptó.
- Culturalmente adecuada, conforme a las costumbres y tradiciones. En el caso de las personas con discapacidad, esto podría traducirse en que la consulta se adecue a las necesidades de la persona con discapacidad, por ejemplo, emitir la convocatoria en algún formato de lectura fácil.

<sup>3</sup> Por ejemplo, estos lineamientos se fijaron en la acción de inconstitucionalidad 81/2018 (relativa a las leyes 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero), así como en el AR 270/2015 y los demás amparos resueltos en noviembre de 2015, donde el recurrente fue la empresa *Monsanto*, en materia de consulta a comunidades indígenas en relación con permisos para la siembra de soya transgénica. Los otros precedentes son los amparos en revisión 241/2015, 499/2015, 198/2015, 410/2015, 498/2015 y 500/2015.



- *Informada*, pues a las personas o comunidades involucradas se les debe proporcionar la información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la decisión que pretende tomarse.
- *De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo*. Esto no significa que las comunidades tengan un poder de veto respecto de la toma de decisiones; sin embargo, sí deben ser tomadas en cuenta y, en la medida de lo posible, obtener su consentimiento.<sup>4</sup>

Por tanto, considero que como contenido mínimo del derecho de la consulta para las personas con discapacidad debe, al menos, cumplir con los siguientes requisitos:

*Primero*, una convocatoria pública, abierta y previa para que todos los involucrados que señala la propia Convención Internacional puedan participar oportunamente en el tema y dar sus opiniones.

*Segundo*, relacionado con el punto anterior, debe haber una difusión adecuada, al menos, de la propuesta legislativa inicial –es decir, de la iniciativa, y de ser el caso, de ser varias las iniciativas, del dictamen original sobre de ellas de la Cámara de Origen, así como del dictamen de la revisora en caso de que haya introducido cambios en relación a la de su colegisladora–, puesto que se trata de un proceso legislativo.

Entiendo que la difusión debe ser adecuada en tanto ha de ser accesible, en un lenguaje entendible por todos los interesados, dado que en estos procesos

---

<sup>4</sup> Cabe destacar que estos principios son congruentes con lo dicho por los órganos especializados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en materia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. En este sentido, es de especial interés lo dicho por el relator especial James Anaya, en su informe presentado en el 12o. período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU<sup>4</sup>. En dicho informe, se señala, de manera análoga a los principios sentados por la Suprema Corte, que:

- El objetivo de la consulta es obtener el consentimiento libre, previo e informado de la(s) comunidad(es) afectadas por una medida legislativa, de política pública, o proyecto.
- La consulta debe ser de buena fe, efectiva y, si afecta a todos los pueblos indígenas de un Estado, de alguna manera debe estar abierta a todos ellos y a su alcance.
- Debe estar determinada por la naturaleza del derecho o interés en juego.

No implica un poder de veto de los pueblos indígenas respecto del gobierno, éstos no pueden imponer unilateralmente su voluntad a los Estado que actúan legítimamente y de buena fe en bien del interés público. Más bien, los principios de consulta y del consentimiento están "encaminados a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra y a que, en lugar de ello, se procure llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso. (Ibid., p.49).



deben participar personas y sus organizaciones que las representan, quienes no necesariamente cuentan con la asesoría jurídica idónea para entender el alcance de todos los términos y tecnicismos jurídicos que pueden existir en las leyes.

*Tercero*, que la convocatoria se haga con los plazos razonables y adecuados para que esta participación pueda ser efectiva.

*Cuarto*, debe ser de buena fe; esto entendido como un proceso en donde se pretende escuchar, –no nada más oír– a los interesados para incorporar todas aquellas propuestas plausibles que puedan enriquecer el producto legislativo que finalmente se aprobará, partiendo, además, del supuesto de que las opiniones que se viertan no necesariamente resultaran obligatorias para la autoridad legislativa, pero sí que la obligación es escucharlas, tomarlas en cuenta, analizarlas y, en su caso, de ser enriquecedoras para la ley que se pretende expedir, sean tomadas en cuenta.

Además, me parece importante precisar que en los casos en que se impugna una ley cuyo objeto no es directamente la protección de personas con discapacidad, he compartido el criterio que sostiene la mayoría de los Ministros que integran el Pleno de este Tribunal, consistente en que no debe invalidarse la totalidad de la ley por falta de la consulta previa; no obstante, si a raíz de la invalidez de un precepto legal de cualquier ley, relacionado con personas con discapacidad, aun cuando sea de manera tangencial, el legislador decide legislar nuevamente, he sostenido que debe realizar la consulta en los términos precisados, a efecto de que estas personas y sus representantes tengan participación en la emisión de la ley respectiva; y que la consulta abarque no solamente la norma o normas invalidadas, sino a todas aquellas relativas a las personas con discapacidad que contenga el ordenamiento al que pertenecen las normas o porciones normativas invalidadas.

Estas razones resultan acordes con lo que he sostenido en materia de consulta previa, sea de personas con discapacidad o de pueblos indígenas, y constituyen las reservas y aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA.**

**II. DELITO DE VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS A MENORES DE EDAD. SU RECONFIGURACIÓN PARA ELIMINAR LA AGRAVANTE RELACIONADA CON LA VENTA EN ENVASE CERRADO, ABIERTO O POR COPEO, NO IMPLICA LA DEROGACIÓN DE LAS PENAS CORRESPONDIENTES A DICHO DELITO, POR LO QUE NO CONSTITUYE UNA MEDIDA QUE DESPROTEJA EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR (ARTÍCULO NOVENO DEL DECRETO NÚMERO 241, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO EL OCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE, EN CUANTO A LA DEROGACIÓN DEL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 204 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO).**

**III. DELITO DE VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS A MENORES DE EDAD. SU RECONFIGURACIÓN PARA AHORA SÓLO SANCIONAR PENALMENTE LA ORGANIZACIÓN O REALIZACIÓN DE EVENTOS EN INMUEBLES DONDE SE PRACTIQUE DICHA VENTA, ASÍ COMO A QUIENES EMPLEEN MENORES EN ESTABLECIMIENTOS CUYO GIRO PREPONDERANTE SEA LA VENTA DE ALCOHOL Y, POR CONSIGUIENTE, SANCIONAR ÚNICAMENTE CON PENAS ADMINISTRATIVAS A QUIENES PERMITAN A PERSONAS MENORES DE EDAD EL ACCESO A ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEDICADOS A LA VENTA DE ALCOHOL, NO VULNERA POR SÍ MISMA EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR (ARTÍCULO NOVENO DEL DECRETO NÚMERO 241, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO EL OCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE, EN CUANTO A LA DEROGACIÓN DEL PÁRRAFO OCTAVO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 204 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO).**

**IV. DELITO DE VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS A MENORES DE EDAD. EL DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE DEROGAN DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO RELACIONADAS CON AQUÉL, ASÍ COMO CON EL ACCESO DE MENORES DE EDAD A ESTABLECIMIENTOS**



**DEDICADOS A ESTE GIRO, SE ENCUENTRA DEBIDAMENTE FUNDADO EN TANTO EL CONGRESO LOCAL ESTÁ FACULTADO PARA EXPEDIRLO (ARTÍCULO NOVENO DEL DECRETO NÚMERO 241, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO EL OCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE, EN CUANTO A LA DEROGACIÓN DE LOS PÁRRAFOS SEGUNDO DE LA FRACCIÓN I Y OCTAVO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 204 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO).**

**V. DELITO DE VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS A MENORES DE EDAD. LA GENERACIÓN DE CONDICIONES PROPICIAS PARA QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EXTORSIONEN E INTIMIDEN A LOS TITULARES DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES, SIN QUE LA POLÍTICA DE TIPIFICAR AQUELLA CONDUCTA ARROJE DATOS DE UNA DISMINUCIÓN EN EL CONSUMO DE ALCOHOL EN LA POBLACIÓN MENOR DE EDAD, ES RAZÓN SUFICIENTE PARA CONSIDERAR QUE EXISTE UN MOTIVO VÁLIDO QUE JUSTIFICA UN CAMBIO LEGISLATIVO (ARTÍCULO NOVENO DEL DECRETO NÚMERO 241, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO EL OCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE, EN CUANTO A LA DEROGACIÓN DE LOS PÁRRAFOS SEGUNDO DE LA FRACCIÓN I Y OCTAVO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 204 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO).**

**VI. DELITO DE VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS A MENORES DE EDAD. ES INEXISTENTE EL PRECEPTO, TANTO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL COMO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO, QUE OBLIGUE AL GOBERNADOR DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA A EJERCER SU DERECHO DE VETO EN RELACIÓN CON EL DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE DEROGAN DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL LOCAL RELACIONADAS CON AQUEL, ASÍ COMO CON EL ACCESO DE MENORES DE EDAD A ESTABLECIMIENTOS DEDICADOS A ESTE GIRO (ARTÍCULO NOVENO DEL DECRETO NÚMERO 241, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO EL OCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE, EN CUANTO A LA DEROGACIÓN DE LOS PÁRRAFOS SEGUNDO DE LA FRACCIÓN I Y OCTAVO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 204 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO).**



**VII. DERECHO DE VETO. ES UNA PRERROGATIVA DEL PODER EJECUTIVO CONSISTENTE EN LA POSIBILIDAD DE HACER LLEGAR AL ÓRGANO LEGISLATIVO OBJECIONES Y CUESTIONAMIENTOS ADICIONALES, QUE PROBABLEMENTE NO SE TOMARON EN CUENTA DURANTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.**

**VIII. DERECHO DE VETO. AL DEPENDER SU EJERCICIO DE LA VOLUNTAD DEL PRESIDENTE O DE LOS GOBERNADORES, ESCAPA DEL ALCANCE DEL CONTROL JURISDICCIONAL, ENTANTO NO EXISTEN ELEMENTOS QUE CON OBJETIVIDAD PERMITAN DEFINIR ESCENARIOS EN LOS QUE LLEVAR A CABO ESTA FACULTAD SEA OBLIGATORIO (ARTÍCULO NOVENO DEL DECRETO NÚMERO 241, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO EL OCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE, EN CUANTO A LA DEROGACIÓN DE LOS PÁRRAFOS SEGUNDO DE LA FRACCIÓN I Y OCTAVO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 204 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2017. DIPUTADOS DE LA QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO. 5 DE NOVIEMBRE DE 2019. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

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

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 140/2017, promovida por diversos diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de México.

### **I. Antecedentes**

1. **Emisión del acto impugnado.** El ocho de septiembre de dos mil diecisiete se publicó, en el Periódico Oficial del Estado de México, el Decreto 241



por el que se reformaron, adicionaron y derogaron preceptos de diversos ordenamientos locales, dentro de los cuales se encuentra el Código Penal del Estado de México.

2. **Presentación de la demanda.** El seis de octubre de dos mil diecisiete diversos diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de México presentaron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación demanda de acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de dicho decreto.<sup>1</sup>

3. **Registro, turno y admisión de la demanda.** Ese mismo día el presidente de esta Suprema Corte ordenó formar el expediente relativo, registrarlo con el número **140/2017** y turnarlo a la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.<sup>2</sup> El nueve de octubre siguiente, el Ministro instructor admitió la demanda contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de México, a quienes ordenó dar vista para que rindieran su informe. Asimismo, ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.<sup>3</sup>

4. **Informe de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.** El veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete se recibió el informe presentado por el gobernador del Estado de México, a través de su representante.<sup>4</sup> Asimismo, el veintidós de noviembre siguiente se recibió el informe presentado por el diputado Diego Moreno Valle, en su carácter de presidente de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de México.<sup>5</sup>

5. **Opinión del procurador general de la República.** En el presente asunto no formuló pedimento.

<sup>1</sup> Expediente de la acción de inconstitucionalidad 140/2017, fojas 1 a 89.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, foja 733.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, fojas 734 a 736.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, fojas 779 y 780.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, fojas 929 y 930.



6. **Alegatos.** El cinco y el seis de diciembre de dos mil diecisiete se recibieron sendos escritos de alegatos presentados por el gobernador del Estado de México<sup>6</sup> y por los diputados promoventes de esta acción.<sup>7</sup>

7. **Cierre de instrucción.** El seis de diciembre de dos mil diecisiete el Ministro instructor cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.<sup>8</sup>

## II. Competencia

8. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal); 1o. 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); y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los promoventes plantean la posible contradicción entre diversas disposiciones de carácter general emitidas por el Poder Legislativo de una entidad federativa y la Constitución Federal.

## III. Oportunidad

9. La demanda fue presentada de forma oportuna. De acuerdo con el artículo 60, párrafo primero,<sup>9</sup> de la ley reglamentaria, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que la norma general impugnada fue publicada en el medio oficial correspondiente.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, fojas 938 a 944.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, fojas 946 a 958.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, foja 959.

<sup>9</sup> **Artículo 60 de la ley reglamentaria:** "El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."



10. Dado que el decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de México el ocho de septiembre de dos mil diecisiete, el plazo señalado inició el nueve de septiembre y venció el ocho de octubre siguiente. Si la demanda que nos ocupa se presentó el seis de octubre de dos mil diecisiete, es evidente que resulta oportuna.

#### IV. Legitimación

11. Sólo los órganos señalados en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, cuentan con legitimación para presentar acciones de inconstitucionalidad. A su vez, dichos órganos deben comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario quien comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario (artículo 11 de la ley reglamentaria<sup>10</sup> aplicado en términos del artículo 59 del mismo ordenamiento).<sup>11</sup>

12. En términos del artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal,<sup>12</sup> los diputados de las entidades federativas cuentan con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas

<sup>10</sup> **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."

<sup>11</sup> **Artículo 59 de la ley reglamentaria:** "En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

<sup>12</sup> **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. ...

"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:

"...

"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."



por su propia Legislatura, siempre que representen el equivalente al treinta y tres por ciento del Congreso Local. En el presente caso tal condición se encuentra claramente satisfecha, pues mientras que el artículo 39 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México dispone que la Legislatura del Estado se integra por setenta y cinco diputados,<sup>13</sup> la demanda presentada fue suscrita por veintinueve diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura de esa entidad federativa, es decir, por el treinta y ocho punto seis por ciento del órgano legislativo que emitió el acto impugnado. Cabe precisar que los promoventes acreditaron su personalidad con la presentación de copias certificadas de las constancias expedidas por el Instituto Electoral del Estado de México que avalan su calidad como diputados pertenecientes a la Quincuagésima Novena Legislatura de la entidad.

## V. Causas de improcedencia

13. En el presente asunto no se invocaron causas de improcedencia ni el Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de alguna otra que llevara a decretar el sobreseimiento de la acción.

## VI. Estudio de fondo

14. **Artículos impugnados.** Los accionantes controvierten, esencialmente, la derogación del párrafo segundo de la fracción I, así como del párrafo octavo de la fracción III, ambos del artículo 204 del Código Penal del Estado de México. Tales derogaciones fueron establecidas por el artículo noveno del Decreto 241 expedido por la LIX Legislatura del Estado de México en los siguientes términos:

"Artículo noveno. Se reforma el tercer párrafo de la fracción I del artículo 204. Se adiciona un segundo párrafo a la fracción III recorriéndose el actual segundo para ser el párrafo tercero del artículo 203 Bis. Se deroga el artículo

<sup>13</sup> **Artículo 39 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México:** "La Legislatura del Estado se integrará con 45 (sic) diputados electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y 30 (sic) de representación proporcional."



148 Bis, el segundo párrafo de la fracción I y el párrafo octavo de la fracción III del artículo 204, del Código Penal del Estado de México."

15. A continuación se expone un cuadro comparativo para destacar los cambios que dispuso el decreto impugnado en relación con el artículo 204 del Código Penal del Estado de México:

Redacción anterior	Redacción vigente
<p>"Artículo 204. Comete el delito contra las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho al que por cualquier medio, obligue, procure, induzca o facilite a una persona menor de edad o quien no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o la capacidad de resistirlo, a realizar las siguientes conductas:</p> <p>"I. Al consumo de bebidas alcohólicas, narcóticos o sustancias tóxicas, se le impondrá pena de tres a seis años de prisión y de doscientos a dos mil días multa.</p> <p>"La pena señalada en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad a quien venda alguna bebida alcohólica a menores de edad, ya sea en envase cerrado, abierto o para consumo por copeo;</p> <p>"Se impondrá la pena señalada en el párrafo primero, al que organice o realice eventos, reuniones, fiestas o convivios al interior de inmuebles particulares con la finalidad de obtener una ganancia derivada de la venta y consumo de alcohol, drogas, estupefacientes a menores de 18 años o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho, o personas que no tienen capacidad de resistir la conducta.</p> <p>"...</p>	<p>"Artículo 204. Comete el delito contra las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho al que por cualquier medio, obligue, procure, induzca o facilite a una persona menor de edad o quien no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o la capacidad de resistirlo, a realizar las siguientes conductas:</p> <p>"I. Al consumo de bebidas alcohólicas, narcóticos o sustancias tóxicas, se le impondrá pena de tres a seis años de prisión y de doscientos a dos mil días multa.</p> <p><b>"Derogado</b></p> <p>"Se impondrá la pena señalada en el párrafo primero, al que organice o realice eventos, reuniones, fiestas o convivios al interior de inmuebles particulares, vendiendo o facilitando para el consumo de alcohol, drogas, estupefacientes a menores de 18 años o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho, o personas que no tienen capacidad de resistir la conducta.</p> <p>"...</p>



"III. ...

"A quien permita directa o indirectamente el acceso a personas menores de edad a establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas como discotecas, bares, cantinas, pulquerías, centros nocturnos, centros de espectáculos, billares, centros de venta de cervezas o similares, así como a eventos, reuniones, fiestas o convivios al interior de inmuebles particulares, se le aplicará de seis meses a dos años de prisión y de cincuenta a trescientos días multa."

"III. ...

"Derogado."

16. **Conceptos de invalidez.** En términos generales, los diputados promotores plantean que las derogaciones a la legislación del Estado de México que llevó a cabo el artículo noveno del decreto impugnado despenalizan tanto la venta de alcohol a menores (fracción I), como su acceso a establecimientos dedicados a la venta de alcohol (fracción III) y, por tanto, constituyen una afectación al principio constitucional de *interés superior de las personas menores de edad*.

17. En primer lugar, refieren que tal despenalización representa un tipo de limitación para el desarrollo de los menores de edad en el Estado de México, pues se les deja sin la protección requerida para que se garantice plenamente la realización de sus derechos, la satisfacción de sus necesidades y un sano esparcimiento para su desarrollo completo.<sup>14</sup> En su opinión, ello vulnera los artículos 1o., 4o. y 117 de la Constitución Federal; 1 y 2 de la Declaración de los Derechos del Niño; 6, 18 y 23, de la Convención sobre los Derechos del Niño; 5 y 19 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; 23 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 63, 185 y 185 Bis de la Ley General de Salud, así como 1 a 11 de la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

<sup>14</sup> Expediente de la acción de inconstitucionalidad 140/2017, foja 6.



18. En segundo lugar, los accionantes plantean una indebida fundamentación y motivación en la emisión del decreto impugnado<sup>15</sup> y, por consiguiente, la violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.<sup>16</sup> Sostienen que en el dictamen presentado en el Congreso Local los cambios a la legislación penal se justificaron bajo el argumento de que las conductas penadas debían ser consideradas como faltas administrativas, aunado al hecho de que los servidores públicos del Ministerio Público hacían uso de esta figura de forma indiscriminada para extorsionar e intimidar a los dueños de los establecimientos comerciales. Alegan que estos argumentos son insuficientes para anular una norma que protege a los menores de edad pues, a su juicio, habría que derogar un gran número de conductas que actualmente son utilizadas de manera abusiva por los agentes del Ministerio Público. Tal motivación representa un reconocimiento expreso de la existencia de impunidad en la entidad y, lejos de generar estrategias para combatirla, prefiere dejar de sancionar penalmente a quienes suministran alcohol a menores de edad.

19. En tercer lugar, los promoventes señalan que el gobernador del Estado de México vulneró el artículo 134 (sic) de la Constitución Federal, pues debió emplear su facultad de veto para evitar la publicación y entrada en vigor de estas reformas al Código Penal de la entidad federativa.<sup>17</sup>

20. Por último, los diputados accionantes aluden a la resolución de la acción de inconstitucionalidad 11/2005, en la que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la validez constitucional de diversos artículos de la Ley para Regular la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Colima.<sup>18</sup> Insinúan que como en ese precedente se avaló el uso del principio constitucional de interés superior del menor como justificación para prohibir legalmente la contratación de menores de edad en expendios donde se

<sup>15</sup> *Ibid.*, fojas 23 a 25.

<sup>16</sup> Si bien los artículos 14 y 16 constitucionales no se señalan expresamente como preceptos violados en la demanda, esta Suprema Corte se encuentra obligada a corregir los errores en la cita en términos del artículo 71 de la ley reglamentaria.

<sup>17</sup> Expediente de la acción de inconstitucionalidad 140/2017, fojas 34 y 35.

<sup>18</sup> *Ibid.*, fojas 67 a 82.



vendieran bebidas alcohólicas, aquél impedía también la despenalización de la venta de estas bebidas a menores de edad por las entidades federativas.

**21. Informes de las autoridades demandadas.** Por su parte, el gobernador y el presidente del Poder Legislativo del Estado de México señalan en términos muy similares que el concepto de invalidez es infundado. Apuntan que, contrariamente a lo que exponen los promoventes, la reforma no despenalizó la venta de alcohol a menores de edad. Sostienen que los párrafos derogados han quedado inmersos en el párrafo que fue reformado –el párrafo antes tercero y hoy segundo de la fracción I del artículo 204 del Código Penal Local–, en el que se establece la aplicación de la pena a quien *venda o facilite* alcohol a los menores de edad.

22. Señalan que el decreto impugnado sigue garantizando una protección adecuada a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, pues el delito de venta de bebidas alcohólicas a menores de edad sigue existiendo, por lo que se satisfacen las necesidades de salud y sano esparcimiento para el desarrollo integral de los sujetos pasivos.

23. Asimismo, ambas autoridades demandadas retoman el argumento expuesto en la exposición de motivos respecto a que la venta de alcohol a menores de edad en establecimientos mercantiles debe ser considerada como una falta administrativa y que en la entidad ya está prevista como tal en el artículo 187 de la Ley de Competitividad y Ordenamiento Comercial del Estado de México. Asimismo, reiteran que los párrafos derogados generaban condiciones de abuso por parte de los servidores públicos que se desempeñan en el Ministerio Público, razón por la cual consideraron necesario eliminar esa penalización.

24. Finalmente, señalan que conforme al último párrafo del artículo 117 constitucional las Legislaturas de las entidades federativas tienen la facultad de dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo y que, en uso de esa facultad, fue que se estableció este mecanismo para regular la venta y consumo de bebidas alcohólicas. Éste, insisten, no vulnera el interés superior del menor.

**25. Preguntas constitucionales a dilucidar.** En este asunto no se analizarán las supuestas violaciones al artículo 5o. de la Constitución Política del Estado



Libre y Soberano de México. En términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, la acción de inconstitucionalidad, únicamente es procedente para plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, sin que su contenido pueda versar sobre la violación a normas jurídicas que no formen parte del parámetro de regularidad constitucional.<sup>19</sup> Si bien es cierto que dicho parámetro de control constitucional hoy día incluye, además de los derechos humanos previstos en la Constitución Federal, los reconocidos en los tratados internacionales en los que México sea Parte, la Constitución del Estado de México claramente no forma parte de aquél.<sup>20</sup> En consecuencia, no pueden examinarse violaciones a su contenido a través de este medio de impugnación.

26. Tampoco se analizarán aquí las supuestas violaciones a la Ley General de Salud ni a la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes expedidas por el Congreso de la Unión, pues aun en el supuesto no concedido que la vulneración de alguno de sus preceptos pudiera implicar indirectamente la violación a una norma constitucional, los accionantes simplemente se limitan a transcribir a la letra múltiples artículos de la legislación respectiva sin esgrimir argumento alguno para sostener sus afirmaciones. No hay, por tanto, causa de pedir en relación con dichos ordenamientos legales. Aunque esta Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que en las acciones de inconstitucionalidad la suplencia de los conceptos de invalidez opera aun ante la ausencia de los mismos,<sup>21</sup> la finalidad de dicha facultad es que, en la medida que la acción de

<sup>19</sup> Jurisprudencia P./J. 129/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo X, noviembre de mil novecientos noventa y nueve, página 791, «registro digital: 192841».

<sup>20</sup> Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de dos mil catorce, página 202, «registro digital: 2006224».

<sup>21</sup> Jurisprudencia P./J. 96/2006, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1157, «registro digital: 174565».



inconstitucionalidad representa un medio de control de carácter objetivo, este tribunal constitucional se encuentre en aptitud de declarar la invalidez de una norma general cuando ésta vulnere un precepto *constitucional* que no fue invocado por la parte actora. Tal ejercicio de suplencia en los conceptos de invalidez; sin embargo, no puede llegar al extremo de obligar a esta Suprema Corte a realizar un estudio de constitucionalidad a partir de la simple transcripción de un ordenamiento *legal* que se invoca como vulnerado. Tampoco puede, por tanto, relevar a los promoventes de argumentar –así sea mínimamente– una violación de índole constitucional.

27. En esta tesitura, el presente medio de impugnación se circunscribe a responder las tres preguntas constitucionales siguientes:

A. ¿El Poder Legislativo del Estado de México incurrió en una violación al interés superior del menor previsto en el artículo 4o. constitucional por derogar el párrafo segundo de la fracción I y el párrafo octavo de la fracción III, ambas del artículo 204 del Código Penal del Estado de México?

B. ¿Existe indebida fundamentación y motivación del decreto impugnado en relación con las normas derogadas?

C. ¿El Poder Ejecutivo del Estado de México estaba constitucionalmente obligado a vetar la derogación de dichos párrafos?

28. A continuación abordamos cada una de estas cuestiones.

### **A. Violación al interés superior del menor**

29. En primer lugar, se estiman **infundados** los argumentos relativos a que con la derogación de los párrafos segundo de la fracción I y octavo de la fracción III, ambos del artículo 204 del Código Penal del Estado de México, se habría despenalizado tanto la venta de alcohol a menores como su acceso a establecimientos dedicados a la venta de alcohol y, por tanto, se habría vulnerado el principio de interés superior del menor previsto en la Constitución Federal y en múltiples instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano. Lo infundado de los planteamientos radica en que, contrariamente a lo que



sostienen los accionantes, las derogaciones cuestionadas no despenalizaron tales conductas.

30. Por una parte, la derogación del párrafo segundo de la fracción I del artículo 204 del Código Penal del Estado de México, no despenalizó la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad. De la simple lectura del artículo 204 reformado se desprende claramente que el legislador del Estado de México sigue previendo que a quien: "*por cualquier medio, obligue, procure, induzca o facilite a una persona menor de edad a consumir bebidas alcohólicas, narcóticos o sustancias tóxicas*" se le imponga una pena de tres a seis años de prisión y de doscientos a dos mil días multa. Incluso, en el ahora segundo párrafo de la fracción I se precisa que esa misma pena se impondrá "*al que organice o realice eventos, reuniones, fiestas o convivios al interior de inmuebles particulares, **vendiendo o facilitando** para el consumo de alcohol, drogas, estupefacientes a menores de 18 años o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho, o personas que no tienen capacidad de resistir la conducta*".

31. De este modo, es claro que la derogación del párrafo referido no implicó la derogación de las penas por vender alcohol a menores de edad. Lo único que aprobó el Congreso Estatal en este sentido fue una reconfiguración del delito contra las personas menores de edad para eliminar la agravante que tenía la venta de bebidas alcohólicas a menores *en envase cerrado, abierto o por copeo*, como usualmente lo hacen los establecimientos mercantiles. En ejercicio de su libertad configurativa para determinar la política criminal en el Estado de México, el legislador local consideró adecuado que ese tipo de venta en específico dejara de ser una agravante.

32. Como manifestaron las autoridades demandadas, su intención era favorecer la aplicación de normas de carácter administrativo en lugar de las de tipo penal en relación con los establecimientos mercantiles que vendieran bebidas alcohólicas, lo cual se encontraba en sintonía con los principios de la materia y, en su concepto, representaba un uso más racional de la facultad punitiva estatal. Sin que este Tribunal Pleno prejuzgue aquí sobre los motivos del legislador del Estado de México para trasladar al derecho administrativo la venta de alcohol a menores en envase cerrado, abierto o por copeo, no se advierte que la reforma aprobada a la fracción I del artículo 204 del Código Penal del Estado



de México constituya una medida que desproteja el interés superior del menor, pues en dicho ordenamiento legal subsiste una sanción de tipo penal, no sólo en contra de la venta de bebidas alcohólicas, narcóticos o sustancias tóxicas a menores de edad, sino contra cualquier conducta que tenga por objeto inducirlos a su consumo.

33. Por otra parte, similares consideraciones aplican a la derogación del párrafo octavo de la fracción III del artículo 204 del Código Penal del Estado de México, pues contrariamente a lo que sostienen los accionantes, con dicha modificación tampoco se permite el acceso de los menores a establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas. Si bien la porción derogada imponía de seis meses a dos años de prisión y de cincuenta a trescientos días multa a quien permitiera directa o indirectamente el acceso a menores de edad a establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas como discotecas, bares, cantinas, pulquerías, centros nocturnos, centros de espectáculos, billares, centros de venta de cervezas o similares, así como a eventos, reuniones, fiestas o convivios al interior de inmuebles particulares, lo cierto es que la redacción actual de ese mismo artículo del Código Penal Local sigue sancionando con penas de prisión y multa a quienes organicen o realicen eventos, reuniones, fiestas o convivios al interior de inmuebles particulares, en los que se permitan esas conductas (fracción I), así como a quienes empleen, aun gratuitamente, a menores de edad, en lugares o establecimientos donde preponderantemente se expendan bebidas alcohólicas o sustancias tóxicas para su consumo inmediato (fracción III, párrafo segundo).

34. Del mismo modo que lo hizo con la agravante de venta de alcohol a menores en envase cerrado, abierto o por coqueo, el legislador del Estado de México optó por reconfigurar el delito previsto anteriormente para ahora sólo castigar penalmente la organización o realización de eventos en inmuebles donde se practique la venta de alcohol a menores, así como a quienes empleen menores en establecimientos cuyo giro preponderante sea la venta de alcohol y, por consiguiente, sancionar únicamente con penas administrativas a quienes permitan a personas menores de edad el acceso a establecimientos mercantiles dedicados a la venta de alcohol. Esta decisión de política criminal, al igual que la referida con anterioridad, entra dentro del marco de libertad configurativa estatal y tampoco vulnera por sí misma el interés superior de las personas menores de edad.



35. Finalmente, el precedente señalado por los actores en su demanda – acción de inconstitucionalidad 11/2005–<sup>22</sup> no es aplicable para la solución de este caso. En dicho asunto, el procurador general de la República impugnó sin éxito la restricción establecida en la legislación de Colima, para que los menores de edad no pudieran laborar en establecimientos que se dedicaran a la venta de bebidas alcohólicas. En ese sentido, el conflicto planteado era la ponderación que debía hacerse entre la libertad de trabajo establecida en el artículo 5o. constitucional y el principio de interés superior del menor. Cabe precisar que las sanciones contempladas en la legislación colimense por contravenir dicha restricción consistían en la imposición de multas económicas y la clausura del establecimiento, es decir, eran sanciones del tipo administrativo. En esta tesitura, contrariamente a lo que sugieren los diputados promoventes, las consideraciones que se sostuvieron en ese precedente no permiten llegar a la conclusión de que la derogación del supuesto que agravaba la pena por el delito previsto en el artículo 204 del Código Penal del Estado de México, ni de aquel que sancionaba con prisión el permitir a menores de edad el acceso a establecimientos dedicados a la venta de alcohol, suponga una violación al principio del interés superior del menor.

36. Ante la ausencia de argumentos que lleven a este Tribunal Pleno a una conclusión distinta, lo conducente es decretar la validez del artículo noveno del Decreto 241, en relación con el planteamiento relativo a que las derogaciones de los párrafos segundo de la fracción I y octavo de la fracción III, ambas del artículo 204 del Código Penal del Estado de México, vulneraban el interés superior del menor. Tal declaración de validez no prejuzga, desde luego, sobre las demás derogaciones previstas en el artículo noveno del decreto impugnado que no son objeto de análisis en la presente acción de inconstitucionalidad.

## **B. Indebida fundamentación y motivación del decreto impugnado**

37. Por otra parte, los diputados accionantes aseguran que las razones otorgadas por el Congreso Local, para llevar a cabo las reformas impugnadas son insuficientes para anular una norma que protege a los menores. Dicho

<sup>22</sup> Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte en sesión del ocho de noviembre de dos mil siete.



argumento también resulta **infundado**. En los precedentes de este Tribunal Pleno se ha sostenido que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando la misma es expedida por un cuerpo legislativo constitucionalmente facultado para ello (fundamentación) y esté orientada a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación).<sup>23</sup>

38. Bajo esa premisa, se advierte que el Congreso del Estado de México fundó su competencia en el artículo 61 de la Constitución Política de dicha entidad,<sup>24</sup> que establece que la Legislatura Estatal tiene la facultad de expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno. Además, la Constitución Federal no prevé precepto alguno que impida que las Legislaturas Locales modifiquen el catálogo de conductas tipificadas como delitos que estén dentro del ámbito de su competencia. Si el artículo 117 de la Constitución Federal autoriza expresamente a las Legislaturas de las entidades federativas a expedir leyes para combatir el alcoholismo, y ello incluye la derogación de normas que no sean idóneas, necesarias o proporcionales para la consecución de ese fin constitucional, entonces el órgano legislativo del Estado de México indudablemente tenía competencia para expedir el decreto impugnado. Por estas razones debe considerarse que el decreto impugnado se encuentra debidamente fundado.

<sup>23</sup> Tesis aislada P. C/97 del Pleno, cuyos rubro y texto son: "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO. La Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello y se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (*Apéndice* 1988, Primera Parte, página 131, jurisprudencia 68). El acto de promulgación de la ley forma parte del proceso legislativo que culmina con su vigencia y, por ende, para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación requiere que provenga de la autoridad competente para ordenar la publicación y circulación de la ley a fin de que pueda ser obedecida (fundamentación), ya que ha cumplido con las formalidades exigidas para ello (motivación); sin que sea necesario, para la satisfacción de tales requisitos, que en el texto del acto promulgatorio se citen los preceptos legales que faculten al Poder Ejecutivo Federal o Estatal para realizar tal acto, ni las razones que lo llevaron a concluir, tanto que se cumplieron las formalidades exigidas para la expedición de la ley como que la misma no es violatoria de derechos fundamentales, ya que tal cita y razonamiento en el acto mismo de autoridad no se requiere tratándose de actos legislativos.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de mil novecientos noventa y siete, página 162, «registro digital: 198428».

<sup>24</sup> **Artículo 61 de la Constitución Política del Estado de México:** "Son facultades y obligaciones de la Legislatura: I. Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno."



39. Por lo que respecta al requisito de motivación, se advierte que en la exposición de motivos se argumentó que la tipificación como delito de la venta de bebidas alcohólicas a menores sólo generaba condiciones propicias para que los servidores públicos del Ministerio Público extorsionaran e intimidaran a los titulares de los establecimientos comerciales, sin que esta política arrojara datos de una disminución en el consumo de alcohol en la población menor de edad. En ese sentido, el Tribunal Pleno considera que esta razón es suficiente para considerar que existe un motivo válido que justifica un cambio legislativo con la intención de obtener resultados distintos en la protección a menores de edad y para fomentar la inversión en dicha entidad, eliminando factores de riesgo que inhiben la actividad económica.

40. No es obstáculo para concluir lo anterior que los promoventes señalen que también hay otro tipo de situaciones en las que los servidores públicos cometen abusos contra la ciudadanía y que tal motivación únicamente representa un reconocimiento expreso de la existencia de impunidad en la entidad, en lugar de generar estrategias para combatirla. Contrariamente a lo que insinúan los diputados accionantes, del hecho de que muchas de normas jurídicas sean frecuentemente violadas por sus destinatarios no se desprende que deban mantenerse en vigor todas aquellas otras normas cuya ineficacia o nocividad ha sido constatada por el legislador estatal. El órgano representativo se encuentra en plena aptitud para determinar si la existencia de una norma jurídica genera distorsiones de hecho que hacen de su derogación una necesidad.

41. En consecuencia, como se adelantó, los argumentos expuestos por los accionantes en este aspecto devienen **infundados** y debe declararse la validez del decreto impugnado en relación con dicho planteamiento.

### C. Violación por no ejercer el derecho de veto

42. Finalmente, respecto de los argumentos que pretenden evidenciar una presunta violación al artículo 134 de la Constitución Federal,<sup>25</sup> por el no ejercicio

<sup>25</sup> **Artículo 134 de la Constitución Federal:** "Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de



del veto por parte del gobernador del Estado de México, este Tribunal Pleno considera que son **infundados**. Lo infundado del planteamiento radica en que, contrariamente a lo que afirman los accionantes, no hay precepto alguno en la Constitución Federal ni tampoco en la Constitución del Estado de México que obligara al gobernador del Estado de México a formular un veto a la reforma legal votada por la Legislatura Estatal.

43. En primer lugar, el Tribunal Pleno advierte que la parte actora invoca equivocadamente el artículo 134 constitucional como fundamento para justificar su concepto de invalidez. Sin embargo, dicho precepto constitucional no está relacionado en forma alguna con la facultad de vetar leyes, ni a nivel federal y mucho menos a nivel local. Ahora bien, a fin de comprobar que no se tratara simplemente de un error en la cita de un precepto que esta Suprema Corte debiera corregir en términos del artículo 71 de la ley reglamentaria, un análisis integral de la Constitución Federal muestra que no existe artículo alguno en dicho ordenamiento que obligue a los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas a ejercer su facultad de veto ni, por tanto, que imponga tal obligación al gobernador del Estado de México en el presente asunto.

---

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 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.



44. Por el contrario, el único precepto que regularía dicha actividad es el artículo 59 de la Constitución Política del Estado de México,<sup>26</sup> el cual establece la facultad de veto del titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad. No obstante, tampoco puede considerarse que a la luz de ese precepto el gobernador del Estado de México estuviera obligado a ejercer tal facultad contra el decreto impugnado.

45. El Tribunal Pleno ha desarrollado precedentes en los que se ha sostenido que la facultad de vetar leyes que tienen tanto el presidente de la República como los gobernadores de las entidades federativas, constituye un tipo de control político que corresponde al sistema de pesos y contrapesos en las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En ese sentido, se ha sostenido que dicha atribución constituye un tipo de participación del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo para evitar, de forma temporal, todo acto que el Ejecutivo considere lesivo de intereses sociales, económicos, políticos o constitucionales.<sup>27</sup> Se ha concluido que se trata de una **prerrogativa** del órgano ejecutivo

---

"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."

<sup>26</sup> **Artículo 59 de la Constitución Política del Estado de México.** "El gobernador del Estado, podrá formular observaciones a las leyes o decretos que expida la Legislatura y remitirlas para su discusión y, en su caso, aprobación durante un mismo periodo de sesiones.

"La nueva votación de la Legislatura deberá realizarse durante el mismo periodo en que se reciban las observaciones. Si concluye el periodo ordinario, la Diputación Permanente convocará a período extraordinario de sesiones.

"Para la aprobación de las observaciones enviadas serán necesarios los votos de al menos las dos terceras partes del total de sus integrantes."

<sup>27</sup> Controversia constitucional 84/2004, resuelta por unanimidad de votos, el catorce de agosto de dos mil seis, página 71.



consistente en la posibilidad de hacer llegar al órgano legislativo objeciones y cuestionamientos adicionales, que quizá no se tomaron en cuenta durante el procedimiento legislativo respectivo.<sup>28</sup>

46. Sin embargo, como se ha señalado en ocasiones anteriores, la naturaleza de esta atribución del Ejecutivo impide que este Tribunal Pleno pueda generar un control judicial sobre su ejercicio.<sup>29</sup> De los precedentes referidos se advierte que el veto persigue una finalidad política que responde a criterios subjetivos de oportunidad. En ese sentido, su ejercicio depende de las valoraciones que haga el titular del Ejecutivo –federal o local–, para decidir si participa o no en el proceso legislativo. Por esta razón, dado que la decisión de ejercer esta atribución depende enteramente de la voluntad del presidente o los gobernadores, dicha acción escapa del alcance del control jurisdiccional, pues no existen elementos que permitan definir, objetivamente, escenarios en los que el ejercicio de esta facultad sea obligatorio.

47. La facultad que tiene el gobernador de dicha entidad tiene un carácter discrecional y potestativo, cuyo ejercicio depende únicamente de sus valoraciones y del cumplimiento de las condiciones fijadas en dichos ordenamientos, tales como el plazo que tienen para ejercerla y los supuestos en los que resulta improcedente.

48. Por esta razón, dado que no existen elementos que permitan hacer un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la discrecionalidad de esta facultad, no puede concluirse de manera alguna que en el caso concreto existieran condiciones que obligaran al gobernador del Estado de México a ejercer dicha atribución. En consecuencia, el concepto de invalidez debe considerarse **infundado**.

49. Al haberse estimado como infundados todos los conceptos de invalidez planteados por los promoventes, debe declararse la validez constitucional del

<sup>28</sup> Controversia constitucional 109/2004, resuelta por mayoría de seis votos, el diecisiete de mayo de dos mil cinco, página 250.

<sup>29</sup> Controversia constitucional 326/2017, resuelta por unanimidad de diez votos, el doce de septiembre de dos mil diecinueve, págs. 14 a 15.



Decreto 241 expedido por la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de México en lo que fue materia de la presente impugnación.

## VII. Resolutivos

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo noveno del Decreto Número 241, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, el ocho de septiembre de dos mil diecisiete, en cuanto a la derogación de los párrafos tercero de la fracción I y octavo de la fracción III del artículo 204 del Código Penal del Estado de México, en los términos precisados en el apartado VI de esta ejecutoria.

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, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros 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 de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con precisiones,



Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado A, denominado "Violación al interés superior del menor", consistente en reconocer la validez del artículo noveno del Decreto Número 241, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, el ocho de septiembre de dos mil diecisiete, en cuanto a la derogación de los párrafos tercero de la fracción I y octavo de la fracción III del artículo 204 del Código Penal del Estado de México.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán con reservas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B, denominado "Indebida fundamentación y motivación del decreto impugnado", consistente en reconocer la validez del artículo noveno del Decreto Número 241, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, el ocho de septiembre de dos mil diecisiete, en cuanto a la derogación de los párrafos tercero de la fracción I y octavo de la fracción III del artículo 204 del Código Penal del Estado de México.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C, denominado "Violación por no ejercer el derecho de veto", consistente en reconocer la validez del artículo noveno del Decreto Número 241, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, el ocho de septiembre de dos mil diecisiete, en cuanto a la derogación de los párrafos tercero de la fracción I y octavo de la fracción III del artículo 204 del Código Penal del Estado de México. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.



### En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros 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 Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión de cinco de noviembre de dos mil diecinueve previo aviso a la presidencia.

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

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 20/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, 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 13 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 140/2017, promovida por diversos diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de México.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cinco de noviembre de dos mil diecinueve, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó reconocer la validez del artículo noveno del Decreto Número 241, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, el ocho de septiembre de dos mil diecisiete, en cuanto a la derogación de los párrafos tercero de la fracción I y octavo de la fracción III del artículo 204 del Código Penal del Estado de México, en los términos precisados en el apartado VI de esta ejecutoria.

Lo anterior, abordando las siguientes preguntas constitucionales: A) ¿El Poder Legislativo del Estado de México incurrió en una violación al interés superior del menor previsto en el artículo 4o. constitucional por derogar el párrafo segundo de la fracción I y el párrafo octavo de la fracción III, ambas del artículo 204 del Código Penal del Estado de México?; B) ¿Existe indebida fundamentación y motivación del decreto impugnado en relación con las



normas derogadas?; y, C) ¿El Poder Ejecutivo del Estado de México estaba constitucionalmente obligado a vetar la derogación de dichos párrafos?

Haciendo previamente una precisión en el párrafo 25 de la sentencia (foja 9 de la sentencia), con relación con las preguntas constitucionales a dilucidar, en el sentido siguiente:

"25. **Preguntas constitucionales a dilucidar.** En este asunto no se analizarán las supuestas violaciones al artículo 5o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. En términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, la acción de inconstitucionalidad únicamente es procedente para plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, sin que su contenido pueda versar sobre la violación a normas jurídicas que no formen parte del parámetro de regularidad constitucional.<sup>1</sup> Si bien es cierto que dicho parámetro de control constitucional hoy día incluye, además de los derechos humanos previstos en la Constitución Federal, los reconocidos en los tratados internacionales en los que México sea Parte, la Constitución del Estado de México claramente no forma parte de aquél.<sup>2</sup> En consecuencia, no pueden examinarse violaciones a su contenido a través de este medio de impugnación."

Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, me separo de la consideración transcrita en líneas precedentes, que señala que no se analizarán las supuestas violaciones al artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de México, bajo el argumento de que la acción de inconstitucionalidad únicamente es procedente para plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, sin que su contenido pueda versar sobre la violación a normas jurídicas que no formen parte del parámetro de regularidad constitucional.

Lo anterior, toda vez que, va en contra de lo señalado en la tesis de **jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 4/99**, que a letra indica:

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J. 129/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo X, noviembre de mil novecientos noventa y nueve, página 791, «registro digital: 19284».

<sup>2</sup> Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN



"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA. Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una acción de inconstitucionalidad, **si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados**, como sucede en el caso en que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de las leyes impugnadas."

Por lo que, al haberse considerado como violados los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, debió analizarse el argumento como una violación indirecta a la Norma Fundamental; ya que tratándose de un medio de control abstracto, se ha establecido que hay –incluso– la posibilidad de analizar oficiosamente cualquier motivo de inconstitucionalidad que se advierta.

Por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 4/99 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, febrero de 1999, página 288, con número de registro digital: 194618.

La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas.

Este voto se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de dos mil catorce, página 202, «registro digital: 2006224».



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SÍNDICA DEL MUNICIPIO DE COLIMA ESTÁ FACULTADA PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE ESTE ENTE.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA EN EL ACTO QUE SE CONTROVIERTE PUEDE SER EXPRESA O IMPLÍCITA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO LOCAL CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO SE IMPUGNA LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE LA ENTIDAD, SI ÉSTA NO REQUIERE PROMULGARSE NI PUEDE SER OBJETO DE VETO.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO CUANDO EL ARTÍCULO IMPUGNADO, AL SER REFORMADO, NO SUFRIÓ UN CAMBIO EN EL SENTIDO NORMATIVO (ARTÍCULO 8 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO 268, DE 11 DE ABRIL DE 2020).**

**VI. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.**

**VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA DETERMINAR SU VALIDEZ.**

**VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE COLIMA. EL QUE DIO ORIGEN AL DECRETO 193, POR EL QUE SE ADICIONÓ EL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE DICHA ENTIDAD, PUBLICADO EL 28 DE DICIEMBRE DE 2019, CUMPLE CON LOS ESTÁNDARES DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.**



**IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE COLIMA. EL ARTÍCULO 91, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE DICHA ENTIDAD NO ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE SOLICITAR EN CADA INICIATIVA OPINIONES A TODAS LAS AUTORIDADES MENCIONADAS, SINO LA DE ANEXAR LAS OPINIONES QUE, DE SER EL CASO, EXISTAN Y QUE HAYAN SIDO PARTE DEL ESTUDIO DE LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE (DECRETO 193 POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 8 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA, PUBLICADO EL 28 DE DICIEMBRE DE 2020).**

**X. MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y LL, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO.**

**XI. MUNICIPIOS. LAS RELACIONES JURÍDICAS ENTRE ÉSTOS Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE COMPETENCIA Y NO DE JERARQUÍA.**

**XII. MUNICIPIOS. LAS FACULTADES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE INCIDAN EN ASPECTOS ESENCIALES DE SU VIDA INSTITUCIONAL DEBEN ANALIZARSE DE FORMA RESTRICTIVA.**

**XIII. CITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES PARA INFORMAR A LA LEGISLATURA LOCAL. LA FACULTAD DEL CONGRESO ESTATAL O UNA DE SUS COMISIONES LEGISLATIVAS PARA REALIZARLA A EFECTO DE QUE AQUÉLLOS INFORMEN O EXPLIQUEN HECHOS O CIRCUNSTANCIAS QUE POR SU NATURALEZA RESULTEN DE TRASCENDENCIA PARA LA SOCIEDAD O PARA EL BUEN DESEMPEÑO DEL SERVICIO PÚBLICO, INVADIRÍA LA COMPETENCIA MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "MUNICIPAL O PARAMUNICIPAL" Y "PARA INFORMAR Y EXPLICAR HECHOS O CIRCUNSTANCIAS QUE POR SU NATURALEZA RESULTEN DE TRASCENDENCIA PARA LA SOCIEDAD O EL BUEN DESEMPEÑO DEL SERVICIO PÚBLICO").**

**XIV. CITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES PARA INFORMAR A LA LEGISLATURA LOCAL. SÓLO PROCEDE EN LOS SUPUESTOS EN QUE**



**LA CONSTITUCIÓN GENERAL LO PERMITA, YA SEA EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE.**

**XV. CITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE COLIMA PARA INFORMAR A LA LEGISLATURA LOCAL. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE DICHA ENTIDAD O UNA DE SUS COMISIONES LEGISLATIVAS PARA REALIZARLA A EFECTO DE QUE AQUÉLLOS INFORMEN Y EXPLIQUEN HECHOS O CIRCUNSTANCIAS QUE POR SU NATURALEZA RESULTEN DE TRASCENDENCIA PARA LA SOCIEDAD O PARA EL BUEN DESEMPEÑO DEL SERVICIO PÚBLICO, CARECE DE FUNDAMENTACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "MUNICIPAL O PARAMUNICIPAL" Y "PARA INFORMAR Y EXPLICAR HECHOS O CIRCUNSTANCIAS QUE POR SU NATURALEZA RESULTEN DE TRASCENDENCIA PARA LA SOCIEDAD O EL BUEN DESEMPEÑO DEL SERVICIO PÚBLICO").**

**XVI. CITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES PARA INFORMAR A LA LEGISLATURA LOCAL. LA PREVISIÓN LEGAL QUE FACULTA AL CONGRESO LOCAL O UNA DE SUS COMISIONES LEGISLATIVAS PARA REALIZARLA A EFECTO DE QUE AQUÉLLOS INFORMEN Y EXPLIQUEN HECHOS O CIRCUNSTANCIAS QUE POR SU NATURALEZA RESULTEN DE TRASCENDENCIA PARA LA SOCIEDAD, ES SUSCEPTIBLE DE APLICARSE ARBITRARIAMENTE Y PODRÍA OBSTACULIZAR LAS FUNCIONES DIARIAS DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "MUNICIPAL O PARAMUNICIPAL" Y "PARA INFORMAR Y EXPLICAR HECHOS O CIRCUNSTANCIAS QUE POR SU NATURALEZA RESULTEN DE TRASCENDENCIA PARA LA SOCIEDAD").**

**XVII. CITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES PARA INFORMAR A LA LEGISLATURA LOCAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES CARECEN DE FACULTADES PARA REALIZARLA, A EFECTO DE VIGILAR LA FORMA EN QUE AQUÉLLOS IMPLEMENTAN LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE ENUMERA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**



**XVIII. CITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES PARA INFORMAR A LA LEGISLATURA LOCAL. LA PREVISIÓN CONSTITUCIONAL QUE PERMITE A UNA ENTIDAD FEDERATIVA ASUMIR UN SERVICIO MUNICIPAL, CUANDO LA LEGISLATURA ESTATAL CONSIDERE QUE EL MUNICIPIO ESTÁ IMPOSIBILITADO PARA PRESTARLO, NO FACULTA A ÉSTA PARA REALIZARLA A EFECTO DE REVISAR SU IMPLEMENTACIÓN, PUES DICHA FACULTAD SÓLO PUEDE EJERCERSE PREVIA SOLICITUD DEL MUNICIPIO RESPECTIVO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "MUNICIPAL O PARAMUNICIPAL" Y "PARA INFORMAR Y EXPLICAR HECHOS O CIRCUNSTANCIAS QUE POR SU NATURALEZA RESULTEN DE TRASCENDENCIA PARA LA SOCIEDAD O EL BUEN DESEMPEÑO DEL SERVICIO PÚBLICO").**

**XIX. CITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES PARA INFORMAR A LA LEGISLATURA LOCAL. LA POSIBILIDAD DE QUE EL CONGRESO LOCAL O UNA DE SUS COMISIONES LEGISLATIVAS LA REALICE A EFECTO DE QUE AQUÉLLOS INFORMEN Y EXPLIQUEN HECHOS O CIRCUNSTANCIAS QUE POR SU NATURALEZA RESULTEN DE TRASCENDENCIA PARA LA SOCIEDAD O PARA EL BUEN DESEMPEÑO DEL SERVICIO PÚBLICO, NO ENCUENTRA SUSTENTO EN LA FACULTAD DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "MUNICIPAL O PARAMUNICIPAL" Y "PARA INFORMAR Y EXPLICAR HECHOS O CIRCUNSTANCIAS QUE POR SU NATURALEZA RESULTEN DE TRASCENDENCIA PARA LA SOCIEDAD O EL BUEN DESEMPEÑO DEL SERVICIO PÚBLICO").**

**XX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LOS ACTOS DE APLICACIÓN DE LA NORMA DECLARADA INCONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ACUERDO PARA COMPARECER PRESENTADO POR UNA DIPUTADA, APROBADO EN SESIÓN DEL CONGRESO LOCAL EL OCHO DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE, EN EL QUE SE MANDA A CITAR A COMPARECER AL PRESIDENTE MUNICIPAL DE COLIMA, MISMO QUE LE FUE NOTIFICADO AL MUNICIPIO POR OFICIO NÚMERO DPL/1338/2020 Y DEL ACUERDO DE EXHORTACIÓN EN DONDE PRECISAMENTE SE INCITA AL**



**ÓRGANO SUPERIOR DE AUDITORÍA Y FISCALIZACIÓN GUBERNAMENTAL DEL ESTADO PARA QUE REALICE UNA INVESTIGACIÓN POR LA PRESUNTA RESPONSABILIDAD DE FALTAS ADMINISTRATIVAS DEL PRESIDENTE MUNICIPAL).**

**XXI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE ÚNICAMENTE TIENE EFECTOS ENTRE LAS PARTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "MUNICIPAL O PARAMUNICIPAL" Y "PARA INFORMAR Y EXPLICAR HECHOS O CIRCUNSTANCIAS QUE POR SU NATURALEZA RESULTEN DE TRASCENDENCIA PARA LA SOCIEDAD O EL BUEN DESEMPEÑO DEL SERVICIO PÚBLICO").**

**XXII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "MUNICIPAL O PARAMUNICIPAL" Y "PARA INFORMAR Y EXPLICAR HECHOS O CIRCUNSTANCIAS QUE POR SU NATURALEZA RESULTEN DE TRASCENDENCIA PARA LA SOCIEDAD O EL BUEN DESEMPEÑO DEL SERVICIO PÚBLICO").**

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 121/2020. MUNICIPIO DE COLIMA, COLIMA. 31 DE MAYO DE 2021. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno**, por el que se emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 121/2020, promovida por el Municipio de Colima, Estado de Colima, por conducto de su síndica municipal, en la que señaló como autoridades demandadas a los Poded-



res Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, así como al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima y como actos impugnados los siguientes:<sup>1</sup>

1. El texto vigente de la fracción IV del artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, reformado mediante Decreto 193, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en el suplemento número 92 de la edición correspondiente al veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve.

2. El punto de acuerdo, como primer acto de aplicación de la fracción IV del artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, en el que la mayoría de los integrantes del Poder Legislativo del Estado de Colima ordenó citar a comparecer al presidente municipal de Colima, a efectos de exponer todo lo referente a la extinción de la Procesadora Municipal de Carne del Municipio de Colima, no obstante que dicho asunto fuera declarado totalmente concluido. **(En adelante, acuerdo para comparecer).**

3. El oficio No. DPL/1338/2020, de ocho de abril de dos mil veinte, donde se remite el acuerdo aprobado para mandar citar al presidente municipal de Colima.

4. El exhorto de veinticuatro de abril de dos mil veinte aprobado por la mayoría de los diputados del Poder Legislativo del Estado de Colima dirigido al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, para que, con base en los artículos 7, fracción I y 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, realice investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas del presidente municipal de Colima por desacatar un mandato de dicha soberanía. **(En adelante, acuerdo de exhortación).**

## I. Antecedentes

1. El Municipio actor relató como antecedentes del caso los siguientes:

<sup>1</sup> El oficio de demanda de controversia constitucional fue depositado en Correos de México el veintitrés de julio de dos mil veinte y recibida en este Alto Tribunal el siete de agosto siguiente.



2. El trece de noviembre de dos mil diecinueve, el cabildo del Municipio de Colima aprobó el "Acuerdo que extingue el organismo público descentralizado denominado 'procesadora municipal de carne'; modifica y deroga disposiciones del Reglamento de Gobierno Municipal de Colima; establece disposiciones relativas a la liquidación de la 'procesadora municipal de carne' y aprueba las bases para el proceso de desincorporación del organismo descentralizado del Municipio de Colima".

3. Además, se presentó ante el Congreso del Estado el oficio número S-846/2019, en donde se informó la determinación anterior, tomando en cuenta que la procesadora municipal de carne fue creada mediante un Decreto de Ley (1984) emitido por el Congreso del Estado.

4. El dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Colima el "Acuerdo que extingue el organismo público descentralizado denominado 'Procesadora Municipal de Carne'; modifica y deroga disposiciones del Reglamento de Gobierno Municipal de Colima; establece disposiciones relativas a la liquidación de la 'Procesadora Municipal de Carne' y aprueba las bases para el proceso de desincorporación del organismo descentralizado del Municipio de Colima".

5. El dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Colima el Decreto Número 193 "por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y de su reglamento"; especialmente, se adicionó la porción normativa impugnada.

6. El ocho de abril de dos mil veinte, el Congreso del Estado aprobó el Dictamen Número 76 en el que se deseó el oficio número S-846/2019. Además, se aprobó un acuerdo en el que se ordenó citar a comparecer al presidente municipal de Colima, a efecto de exponer todo lo referente a la extinción de la Procesadora Municipal de Carne del Municipio de Colima.

7. El diecisiete de abril de dos mil veinte, el presidente municipal de Colima, mediante escrito presentado ante el Congreso del Estado de Colima, realizó manifestaciones respecto a la extinción del organismo multicitado.



8. El veinticuatro de abril de dos mil veinte, el Poder Legislativo Estatal aprobó el acuerdo de exhortación dirigido al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, para que, con base en los artículos 7, fracción I y 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, realice la investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas del presidente municipal de Colima por desacatar un mandato de dicha Soberanía.

9. **Conceptos de invalidez.** El Municipio actor en su **primer concepto de invalidez** manifiesta, en síntesis, que los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales invaden la esfera de competencia otorgada al Municipio en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, al aprobar, promulgar y publicar el Decreto 193, por el que se adicionó la fracción IV al artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima. Al respecto, resulta relevante esclarecer la línea divisoria entre la facultad fiscalizadora de los Congresos Locales y, por otro lado, la facultad de gestión de los Ayuntamientos para organizar la administración pública municipal.

10. Agrega que del artículo 115 constitucional se resalta la libertad política, económica, administrativa y de gobierno de los Municipios. Posterior a un resumen del contenido del artículo referido, afirma que del mismo se puede derivar el precepto fundamental de libertad municipal. Además de que los Municipios, a través de sus Ayuntamientos, gozan de plena autonomía para dirigir los destinos políticos y administrativos en su circunscripción municipal, disfrutando de facultades para autogobernarse y que sólo por excepción podrían intervenir las Legislaturas Estatales.

11. El Municipio actor señala que, conforme a la Constitución Federal y a las leyes locales, el Poder Legislativo tiene facultades de fiscalización hacia los Municipios, pero únicamente conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad, en el específico caso del Estado de Colima, el proceso de fiscalización se realizará a través del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado y de acuerdo a los procedimientos de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado, por lo que determinar en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, la facultad para llamar a los funcionarios para ver qué están haciendo y cómo lo hacen, se encuentra fuera de las



facultades de fiscalización y constituye una intromisión a la vida interna de los Municipios.

12. Agrega el Municipio actor que el artículo impugnado vulnera la autonomía municipal. Además de que no motivaron ni fundamentaron la facultad constitucional que tienen para poder citar a los funcionarios municipales a informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público.

13. Por lo anterior, el Municipio estima que los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con el artículo impugnado, invaden la facultad de gestión de los Ayuntamientos para organizar la administración pública municipal.

14. Conforme a la Constitución Federal, el Legislativo Estatal únicamente puede intervenir en la vida de los Municipios en los siguientes supuestos: tratándose de la fiscalización de los recursos públicos (con revisiones del Órgano Estatal de Fiscalización), en la suspensión de los Ayuntamientos o en su desaparición, en la designación de sus miembros cuando no lo prevea la ley, en la emisión de las leyes sobre las bases generales de la administración pública, en la asociación con Municipios de otras entidades federativas, en la emisión de leyes laborales y en la aprobación de las leyes que establezcan las contribuciones a favor de los Municipios.

15. Afirma que fuera de dichos supuestos el Congreso del Estado carece de facultades constitucionales para interferir en la vida municipal. Por lo que, al no actualizarse ninguna de las causas de excepción, es claro que al emitir el decreto impugnado se viola el artículo 115 constitucional. Inclusive, en el caso de que se pretenda evaluar los resultados de la gestión financiera, esto sólo puede realizarse a través de la revisión y fiscalización de la cuenta pública de los Municipios en los términos y procedimientos regulados en las leyes específicas y no en un hecho aislado al establecer atribuciones a su favor para mandar citar a funcionarios municipales cuando se le plazca.

16. El Municipio considera que la intención es utilizar la disposición para interferir en la vida municipal, acosando al Municipio en sus actuaciones y pretendiendo iniciar procedimientos sancionadores en contra de los funcionarios



municipales, vulnerando la autonomía municipal. Lo anterior sucede en el caso concreto: el Municipio de Colima publicó el acuerdo por el que se extingue la Procesadora Municipal de Carne y notificó tal determinación al Congreso que, a su vez, desechó el oficio y ordenó comparecer al presidente municipal de Colima. Esta citación no justifica ni señala los extremos requeridos para la comparecencia del presidente municipal, ya que se extralimita al requerir los fundamentos legales en los que se basó el Ayuntamiento para desconocer el decreto de creación de la procesadora municipal de carne, siendo que el Congreso no puede revisar la legalidad de los actos emitidos por un ente municipal dotado de autonomía.

17. Además, el presidente municipal presentó un escrito realizando manifestaciones respecto del acto de mérito, pero el Poder Legislativo Estatal aprobó un acuerdo de exhortación dirigido al Órgano Superior de Auditoría para realizar una presunta responsabilidad del presidente municipal.

18. Así, la fracción IV del artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima viola los artículos 14, 16 y 115, de la Constitución Federal, al existir una intromisión en la vida interna municipal y, por ende, atenta contra su soberanía y autonomía. De una simple lectura del artículo 115 constitucional queda claro que los Municipios gozan de plena autonomía para dirigir los destinos políticos y administrativos en su circunscripción municipal, disfrutando de facultades para autogobernarse. El Congreso Estatal no es un ente facultado para determinar la inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos emitidos por el Cabildo Municipal, por lo que la norma impugnada permite al Congreso vulnerar la autonomía que la Constitución Federal le otorgó al Municipio.

19. El artículo 16 de la Constitución Federal limita la actuación de cada órgano de gobierno conforme al régimen de distribución de competencias establecido en la Constitución Federal. Por lo que a través de este medio de control constitucional procede declarar la invalidez de los actos de los órganos originarios del Estado que se realizan fuera de los límites constitucionales. El Congreso no puede citar a funcionarios municipales para informar y explicar sobre aspectos que correspondan al ámbito de competencia propio de los Municipios, máxime que la declaración de legalidad o ilegalidad de los actos emitidos por los Municipios implica una determinación de índole jurisdiccional, por



lo que tal tipo de actuación, al implicar la intromisión a la esfera de atribuciones de otro órgano originario, debe declararse inválido.

20. En el **segundo concepto de invalidez** el Municipio actor señala que los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal consagran el principio constitucional de legalidad. El artículo impugnado no cumple con los estándares de actuación constitucionales, puesto que no justifica cuál es la facultad constitucional que le otorga la potestad para interferir en la vida interna de los Municipios al mandarlos citar para informar hechos que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público.

21. Después de reseñar los artículos 90, 92 y 123 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, afirma que del contenido del dictamen del artículo impugnado se evidencia una falta de preocupación del órgano legislativo por un correcto examen del proyecto de la reforma, no obstante de que el artículo 90 de la ley referida exige las opiniones técnicas jurídicas en cuanto a impacto de leyes por parte de las secretarías del Poder Ejecutivo, Ayuntamientos, organismos descentralizados y órganos autónomos, dicho Poder sometió a votación el asunto, desdeñando abiertamente la opinión de los sujetos que serán afectados por la facultad que el propio legislativo se otorgó para poder citarlos a comparecer, lo cual constituyen violaciones en el procedimiento legislativo que tienen potencial invalidante. Estimar lo contrario implicaría permitirle a los poderes demandados un nivel de injerencia inadmisibles en la operación diaria del Ayuntamiento.

22. Los **artículos constitucionales** que el Municipio actor señala que fueron violados son los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal.

## II. Trámite

23. **Admisión y trámite.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, con el número 121/2020 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, para que fungiera como instructor.

24. El Ministro instructor, en auto de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandados



a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima, así como al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, a quienes emplazó para que formularan su contestación, y dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

**25. Contestación del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado.** Este órgano demandado, por conducto de la Auditora Superior, en su contestación señala, en síntesis, que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia, en virtud de que no existe el acto materia de la controversia que la parte actora atribuye al Órgano Superior de Auditoría, pues a la fecha no se ha iniciado investigación alguna por parte de ese órgano, derivado del exhorto legislativo de veinticuatro de abril de dos mil veinte, en contra del presidente municipal de Colima, por carecer de competencia constitucional y legal para ello.

26. Se precisa que ese órgano, mediante oficio 830/2020 de siete de mayo de dos mil veinte, dio contestación al acuerdo de exhortación del legislativo de mérito, haciéndole saber al Congreso Estatal que dicho órgano es incompetente para llevar a cabo la investigación solicitada, pues de conformidad con la normativa aplicable, solamente se encuentra facultado para aplicar la ley con la finalidad de investigar faltas administrativas graves dentro del ámbito de su competencia, siendo que en el caso, la autoridad fiscalizadora no había formulado ningún requerimiento o resolución vinculatoria al presidente municipal en el que haya proporcionado información falsa, haya omitido respuesta alguna o haya retrasado deliberadamente y sin justificación la entrega de información, que configuran los elementos de procedibilidad para realizar una investigación.

27. Además, argumenta que en relación con los conceptos de invalidez que pretende hacer valer el Municipio actor en contra de ese órgano, deben desestimarse por inoperantes, en virtud de que no existe el acto combatido que la accionante atribuye a esa entidad de fiscalización.

**28. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Colima.** El Poder Ejecutivo Estatal, por conducto de su consejero jurídico, manifiesta, en síntesis,



que no existe ningún acto por medio del cual el Poder Ejecutivo invada la esfera de competencias del Municipio actor, puesto que la adición al artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima no necesita promulgación del Poder Ejecutivo del Estado, ni podía ser objeto de veto, únicamente le fue turnada a ese Poder para los efectos de su publicación, de conformidad con el artículo 32 de la Constitución Local y el diverso 11 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado. Por ende, el acto impugnado inició su vigencia desde el momento de su aprobación por el Poder Legislativo Local.

29. Además, precisa que el Poder Ejecutivo se encuentra obligado por la normativa señalada a publicar las reformas y adiciones que el Poder Legislativo realice a su ley orgánica y a su reglamento. En consecuencia, se actualiza la causal de sobreseimiento establecida en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, al ser inexistente el acto materia de la presente controversia.

**30. Contestación del Poder Legislativo del Estado de Colima.** El Poder Legislativo Local, por conducto de su presidente de la mesa directiva, argumenta, en síntesis, que la controversia constitucional es improcedente al no haberse agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues en sí, lo que debió de haber promovido era el juicio de amparo contra leyes, ya que no existe invasión de competencias o alteración en la integración del Ayuntamiento de Colima por parte del Congreso Estatal. La facultad que establece el artículo impugnado no consiste en prejuzgar sobre el quehacer del Ayuntamiento, ni mucho menos invadir su competencia.

31. El interés de la colectividad, continúa el Poder Legislativo, debe prevalecer sobre el interés particular de cualquier gobernante o gobierno, sea del orden estatal o municipal. En el tema específico, la determinación del Ayuntamiento de Colima de cerrar definitivamente la Procesadora Municipal de Carne durante la pandemia del virus SARS-CoV-2, que es un servicio público que constitucionalmente está obligado a prestar, hizo necesario que el Congreso Estatal solicitara la comparecencia de dicho Ayuntamiento, para que explicara los motivos del cierre de esa procesadora, sin que ello implicara que el Congreso analizara el asunto y lo calificara como ilegal.



32. Además, el artículo impugnado no otorga derechos ni impone obligaciones al Ayuntamiento de Colima, para que alegue una invasión de competencias. Por tanto, lo procedente era promover un amparo contra leyes y no una controversia constitucional.

33. El artículo impugnado no invade la competencia del Ayuntamiento, pues de conformidad con el artículo 36 de la Constitución Local, el Congreso Estatal tiene la atribución, con el auxilio del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, de revisar y fiscalizar la cuenta pública de los Poderes del Estado, los órganos autónomos, los Municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera. La revisión será legal, económica, financiera y contable del ingreso y gasto público. Asimismo, el Congreso fiscalizará las acciones de los referidos entes públicos en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.

34. Del artículo impugnado, se desprende que el Congreso podrá citar a cualquier servidor público de la administración pública estatal o paraestatal, municipal o paramunicipal, o a personas que hayan manejado recursos de la hacienda pública para el efecto de informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público. En consecuencia, si a la procesadora le eran dotados recursos públicos, entonces fue legal que se le llamara al presidente municipal para el efecto de que diera una explicación del motivo de la extinción de dicha procesadora. Máxime que dicho organismo fue creado mediante un decreto de ley emitido por el Congreso y no por el Ayuntamiento; ley que continúa vigente. No obstante lo anterior, el Ayuntamiento extinguió la procesadora, cerró la planta y liquidó a los trabajadores, situación que afecta a los trabajadores, al sector ganadero y en general a la población que consume carne. El Ayuntamiento, previo a declarar su extinción, debió solicitar al Congreso Estatal la derogación de la ley que creó la procesadora.

35. La citación a que se refiere el artículo impugnado sólo es para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público, en ninguna parte de la norma se establece que derivado de esa citación se determinará la inconstitucionalidad o legalidad de los actos emitidos por las autoridades públicas, ni mucho menos se imponen o restringen derechos u obligaciones.



36. Extinguir una procesadora de carne, donde se sacrificaban animales para consumo humano, en medio de una pandemia mundial, ha propiciado que la matanza de animales se realice de manera clandestina lo que ha generado una gran preocupación en la ciudadanía, pues no se tiene la certeza de que la carne cuente con todos los protocolos adecuados para su distribución.

37. Además, a la fecha no se ha emitido ninguna sanción al presidente del Ayuntamiento derivado de que éste no acudió a la citación, únicamente se giró un acuerdo de exhortación al Órgano Superior de Auditoría, para que realizara una investigación, sin que de ello se desprenda una sanción.

38. Por otra parte, afirma que el artículo impugnado no viola el principio de legalidad. De conformidad con la jurisprudencia de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.", cuando el acto impugnado no trasciende de forma directa en la esfera de los particulares, como sucede en el caso, basta que exista la facultad del órgano para realizar la conducta desplegada. Premisa que se satisfizo, pues de conformidad con la Constitución Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y su reglamento, el Congreso Estatal tiene facultades para presentar iniciativas de ley, aprobar leyes, emitir decretos y solicitar al gobernador su promulgación y publicación.

39. Asimismo, se cumplió con la garantía de debida motivación, pues la conducta de la autoridad contaba con los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho suficientes para afirmar que es correcta la aplicación que llevó a cabo el Congreso Local de tales preceptos. Esto es, la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Colima emitió el dictamen correspondiente a la iniciativa de reforma. En sesión ordinaria se sometió el dictamen al Pleno del Congreso, donde se aprobó por mayoría calificada.

40. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Estos servidores públicos no rindieron opinión en esta controversia constitucional.



41. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional 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,<sup>2</sup> se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, se hizo constar que las partes no formularon alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

### III. Competencia

42. 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 y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dado que se trata de un conflicto competencial entre el Municipio de Colima del Estado de Colima y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa.

### IV. Precisión de los actos impugnados

43. De conformidad con los artículos 39 y 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>3</sup> procede ahora precisar los actos impugnados que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.

44. De la lectura integral del escrito de demanda y sus anexos, se advierte que el Municipio actor impugna el acuerdo presentado por la diputada Claudia Gabriela Aguirre Luna, aprobado en sesión del Congreso Local, el ocho de abril de dos mil veinte, en el que se manda a citar a comparecer al presidente municipal de Colima, mismo que le fue notificado al Municipio por oficio número DPL/1338/2020, el trece de abril de dos mil veinte (como ya se indicó, **acuerdo para comparecer**).

<sup>2</sup> La audiencia se celebró el dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.

<sup>3</sup> Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

"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."



45. Además, impugna el acuerdo aprobado por el Congreso Local en donde se exhorta al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, para que realice una investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas del presidente municipal (como ya se señaló, **acuerdo de exhortación**).

46. Asimismo, impugna el **artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima**, justamente con motivo de su aplicación en el acuerdo para comparecer.

47. Por tanto, se tienen como actos impugnados en el presente medio de regularidad constitucional: a) el acuerdo para comparecer; b) el acuerdo de exhortación; y, c) el artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

## V. Oportunidad

48. El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales, el que se computará de la forma siguiente:<sup>4</sup>

49. Tratándose de actos:

a. 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.

b. A partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución.

<sup>4</sup> "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."



c. A partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

50. En el caso de normas generales:

a) A partir del día siguiente a la fecha de su publicación.

b) A partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

51. En primer lugar, se debe analizar la oportunidad de la demanda respecto del acuerdo para comparecer, en que se aprueba citar a comparecer al presidente municipal de Colima, ya que éste fue señalado como el primer acto de aplicación de la norma impugnada. En ese sentido, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta que este acto le fue notificado al Municipio actor el trece de abril de dos mil veinte, por oficio número DPL/1338/2020.<sup>5</sup>

52. Como una cuestión previa se debe destacar que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declararon inhábiles para la Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte. El Acuerdo Número 14/2020 determinó levantar la suspensión de plazos en los asuntos competencia de este Alto Tribunal.

53. En ese sentido, el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia transcurrió del tres de agosto al once de septiembre de dos mil veinte.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Tal y como se advierte del sello fechador que obra en el oficio DPL/1338/2020, que remitió como prueba el Municipio actor.

<sup>6</sup> Debiéndose descontar los días ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de agosto, y cinco y seis de septiembre de dos mil veinte, por ser sábados y domingos, y por lo tanto inhábiles conforme a lo dispuesto en el artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



54. Por consiguiente, si la demanda fue depositada en Correos de México el veintitrés de julio de dos mil veinte y recibida en este Alto Tribunal el siete de agosto siguiente, debe concluirse que la misma fue presentada en forma oportuna.<sup>7</sup>

55. Ahora bien, el Municipio actor impugna también el artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, con motivo de su primer acto de aplicación en el acuerdo para comparecer impugnado.

56. Al respecto, es conveniente tener presente el criterio del Tribunal Pleno en el sentido de que un acto constituye la aplicación de una norma general, siempre y cuando tenga su fundamento en la misma, es decir, cuando en él se haga mención expresa de ésta como su fundamento o se haga una referencia expresa a ella en algún sentido y, además, que en dicha norma se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, de tal forma que a través de este último se materialice el presupuesto normativo que contiene la disposición general (aplicación expresa o directa); o bien, cuando aunque en dicho acto no se haya citado expresamente la norma general, en ésta se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, en la forma señalada (aplicación implícita o indirecta).<sup>8</sup>

57. En ese sentido, debe analizarse si, en el caso, el acuerdo para comparecer impugnado efectivamente se trata del primer acto de aplicación, ya que,

<sup>7</sup> Véase el criterio número P./J. 17/2002, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, página 898, «registro digital: 187268», de rubro: "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)."

<sup>8</sup> Este criterio de aplicación expresa e implícita de normas generales se ha sostenido por el Tribunal Pleno en diversos precedentes, entre ellos la controversia constitucional 80/2013, fallada el veinte de mayo de dos mil catorce, por unanimidad de nueve votos; así como la controversia constitucional 121/2017, fallada el tres de julio de dos mil dieciocho, aprobada en ese punto por unanimidad de diez votos. Incluso la Primera Sala ha utilizado la misma metodología de análisis, por ejemplo, al resolver el recurso de reclamación 151/2017, fallado el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos.



de lo contrario, el cómputo deberá realizarse a partir del día siguiente a la fecha de la publicación de la norma general combatida.<sup>9</sup>

58. Este Tribunal Pleno advierte que en el acuerdo para comparecer sí se aplicó el artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, tal como se advierte de su propio contenido, y no se observa que en autos existan actos de aplicación anteriores, ni las autoridades demandadas afirmen actos de aplicación previos. El acuerdo para comparecer que fue sometido a votación por el Congreso Local y posteriormente aprobado, señala lo siguiente:

"C. Presidente de la mesa directiva del

"H. Congreso del Estado de Colima.

"Presente.

"La suscrita diputada Claudia Gabriela Aguirre Luna integrante del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional, con fundamento en la fracción I del artículo 83 y la fracción III del artículo 84, ambos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como en el artículo 126 de su reglamento, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la presente iniciativa de punto de acuerdo, por el cual se solicita la comparecencia ante el Pleno de este Poder Legislativo del contador público Leoncio Alfonso Morán Sánchez, en su carácter de presidente del honorable Ayuntamiento del Municipio de Colima, lo anterior al tenor de la siguiente:

"Exposición de motivos

"PRIMERO. Con fecha 14 de noviembre del año 2019 se recibió en la Oficialía Mayor de este Congreso del Estado el oficio No. S-846/2019, signado por el presidente municipal de Colima, Leoncio Alfonso Morán Sánchez, donde se-

<sup>9</sup> Resulta aplicable el criterio P./J. 65/2009 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUÉLLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1535, «registro digital: 166987».



ñalaba de manera textual: 'remito a usted la iniciativa de ley para solicitar la derogación del Decreto No. 146, denominado Ley que crea a la Procesadora Municipal de Carne, como un organismo descentralizado del Municipio de Colima y publicado en el Periódico Oficial «El Estado de Colima», el 12 de mayo de 1984, en virtud de que en sesión ordinaria de Cabildo, celebrada el 13 de noviembre del presente año se aprobó el acuerdo por el que se extingue el organismo público descentralizado denominado «Procesadora Municipal de Carne» y se aprueban las bases para el proceso de desincorporación de la «Procesadora Municipal de Carne» como un organismo descentralizado del Municipio de Colima', dicha comunicación fue turnada a las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, de Desarrollo Urbano, Municipios y Zonas Metropolitanas y de Gobernación y Poderes, con la finalidad de dar trámite a la misma.

"SEGUNDO. Derivado de lo anterior se sostuvieron algunas pláticas con el Ayuntamiento de Colima respecto a su propuesta, quedando de proveer al Congreso de mayor información a efecto de realizar un análisis serio y responsable de un tema tan delicado.

"TERCERO. Sin embargo, la semana pasada se llevó a cabo el cierre de la planta Procesadora de Carne del Municipio de Colima, lo anterior según fue dado a conocer por el propio alcalde en diversos medios de comunicación donde declaró: 'Quiero reconocer la gran disposición que se tuvo entre la autoridad municipal y los trabajadores para poder finalizar en muy buenos términos el cierre de operaciones de la Procesadora Municipal de Carne; ya que en todo momento de las negociaciones, se ponderó el bien general por encima de intereses particulares; y eso debe de reconocerse y celebrarse.'

"CUARTO. No obstante las declaraciones del alcalde, el cierre de la procesadora de carne ha generado bastante inconformidad no sólo en el sector ganadero de Colima, sino también entre los trabajadores de dicho ente así como de la población en general que ha manifestado una genuina preocupación por la procedencia e higiene de la carne que se consume en Colima.

"En este último punto, en el que quiero hacer especial énfasis, puesto que a criterio de la suscrita representante popular, el munícipe se equivoca en la decisión unilateral tomada, en principio de cuentas, porque más adelante expondré las razones que tengo para considerar inconstitucional e ilegal su proceder, sino por el hecho de que lo hace en el momento más inoportuno, puesto



que es del dominio público, que nos encontramos inmersos en una crisis sanitaria, derivada de la pandemia mundial por el coronavirus, que se encuentra afectando ya a nuestro país y nuestro Estado de Colima, por lo que hoy más que nunca, se vuelve imperativo, el extremar las medidas sanitarias necesarias y el hecho de que el alcalde del Municipio de Colima, ordene el cierre de la procesadora de carne municipal, pone en un grave riesgo la salud de los colimenses, puesto que con su actuar irresponsable, propicia el que se lleve a cabo sacrificio clandestino de ganado, en el que no existe control sanitario alguno y de esta manera los productos cárnicos obtenidos de esta manera, van a parar a las carnicerías locales, poniendo en riesgo la salud, de quienes consumimos carne local, es por ello que esta parte, es la más grave en el tema que nos ocupa.

"QUINTO. Es importante señalar que el servicio de rastro del cual se pretende desligar el Ayuntamiento de Colima es una obligación a cargo de los Municipios acorde a lo señalado por nuestra Constitución Local en el artículo 90, fracción III, inciso f); misma obligación se encuentra consagrada en el artículo 115, base III, inciso f), de nuestra Constitución Federal.

"SEXTO. No escapa de nuestra atención el hecho de que el alcalde de Colima hable de que la procesadora no era redituable económicamente, sino que era costosa, pues olvida que los servicios públicos municipales no son para hacer negocio, sino para brindar como su nombre lo dice, un servicio a las personas, es decir solventar las necesidades de la población.

"Estimar lo contrario sería el equivalente a prepararnos para que en cualquier momento el Municipio deje de recoger la basura argumentando que esta actividad tampoco le es redituable.

"Lo anterior se acentúa tomando en consideración que Leoncio Morán ha emprendido una diversas (sic) acciones legales para 'recuperar la rectoría' de algunos otros servicios municipales los cuales supongo considera mucho más redituables y jugosos, demostrando así una terrible incongruencia pues por un lado pelea para que le sean devueltos ciertos servicios públicos a los que les ve potencial económico y por otro se deshace de aquellos que no estima redituables.

"SÉPTIMO. El actuar del presidente municipal de Colima se vislumbra como ilegal pues está unilateralmente invalidando una disposición aprobada por el



Congreso del Estado como es el caso de la Ley que crea a la Procesadora Municipal de Carne, como un organismo descentralizado del Municipio de Colima, contenida en el Decreto No. 146.

"OCTAVO. Lo anterior tomando en consideración que hasta antes de la reforma de fecha 23 de diciembre de 1999 al artículo 115 de la Constitución Federal para reconocer la autonomía municipal, los organismos descentralizados municipales eran creados por el Congreso Local.

"Es así que en cumplimiento a los transitorios de la reforma federal, Colima adecuó su legislación, reformando la constitución local, lo cual hizo mediante el Decreto 310 publicado el 30 de septiembre del año 2000, siendo el caso que el artículo segundo de los transitorios de dicho decreto establecía la obligación del Congreso y de los Ayuntamientos de realizar las adecuaciones correspondientes en el ámbito de su competencia señalando de manera textual que: 'En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.'

"Es decir que la referida ley que creó a la procesadora municipal continúa vigente y es aplicable en tanto no se aplique el procedimiento legal correspondiente, el cual forzosamente debe pasar por el Congreso del Estado pues debemos recordar que nadie, ni el Ejecutivo Estatal ni mucho menos un presidente municipal puede abrogar una ley, pues esta facultad recae exclusivamente en el Congreso del Estado.

"No debemos olvidar también que en la primera ocasión que Leoncio Morán fue alcalde de la capital, estuvo operando la planta procesadora observando y aplicando el Decreto No. 146 que hoy pretende desconocer unilateralmente.

"NOVENO. Sin embargo, asuntos de gran calado como el que aquí se expone, no deben tomarse a la ligera y mucho menos deben politizarse, pues se trata del respeto a nuestra Constitución y a la ley; por ello, desde el pasado lunes envíe un oficio al presidente municipal solicitándole hiciera llegar a la comisión a mi cargo diversa información relacionada con el cierre de la planta incluyendo los argumentos y razonamientos jurídicos en los que se basó para su accionar, pidiéndole lo hiciera en un plazo no mayor a 3 días, pues se supone que él cuenta con toda esta información que era importante conocer antes de materializar el cierre de la procesadora.



"Entre la información requerida solicitamos, entre otras cosas, copia certificada de la iniciativa de ley para solicitar la derogación del Decreto No. 146, denominada: 'Ley que crea la Procesadora Municipal de Carne, como un organismo descentralizado del Municipio de Colima', así como copia certificada del acta de Cabildo correspondiente donde se aprobó la misma.

"DÉCIMO. Es momento que no hemos recibido comunicación alguna de parte del Ayuntamiento, en la que se dé respuesta de nuestro oficio y mucho menos hemos recibido la documentación requerida.

"Sin embargo, curiosamente el día de ayer tuvimos conocimiento que el alcalde se retractó de su primer oficio, lo hizo a través del oficio No. S-070/2020, donde ahora dice que: 'Aún no ha sido aprobada por el Cabildo del Municipio de Colima la iniciativa ordenada el 13 de noviembre que cumpla con los requisitos que establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo. En razón de lo anterior, solicito comunique dicha circunstancia a las comisiones ... en virtud de que en sentido estricto, el Municipio de Colima no ha presentado iniciativa de ley correspondiente al tema señalado con anterioridad.'

"Es decir que no obstante que Leoncio Morán envió un oficio señalando expresamente que presentaba una iniciativa de ley para 'derogar' el Decreto Número 146, ahora mediante otro comunicado nos dice que siempre no presentó iniciativa y que próximamente el Cabildo la va a aprobar.

"De allí que nuevamente pone de manifiesto un actuar precipitado y que se aparta del marco constitucional y legal vigente.

"DÉCIMO PRIMERO. Ante la falta de disposición del alcalde para transparentar este tema y dada la gravedad del mismo, pues en caso de no demostrar que su actuación fue apegada a derecho, podría dar pie al fincamiento de responsabilidades administrativas, juicio político e inclusive un proceso penal en su contra, es que consideramos pertinente **hacer uso de la facultad que como Poder Legislativo nos confiere la fracción IV del artículo 8 de nuestra ley orgánica**, para citar a comparecer ante el Pleno del Congreso en sesión pública al presidente municipal de Colima a efecto de que rinda cuentas en esta tribuna del pueblo, explicándonos e informándonos los pormenores de este tema de gran importancia para los colimenses, pero sobre todo, que informe a la socie-



dad colimense, las razones específicas que tiene para inaplicar una ley expedida por este Congreso del Estado, inobservar su obligación constitucional de brindar el servicio público de rastro, pero sobre todo, que explique la forma como habrá de subsanarse el grave problema de salud pública que se puede generar derivado del cierre de la procesadora de carne municipal.

"Por todo lo expuesto y en virtud de las atribuciones que me confiere el orden constitucional y legal vigente, someto a consideración de esta Soberanía, la siguiente iniciativa de punto de:

### **"ACUERDO**

"PRIMERO. Es de aprobarse y se aprueba citar a comparecer ante el Pleno de este Poder Legislativo, en sesión pública, al contador público Leoncio Alfonso Morán Sánchez, presidente municipal de Colima a efecto de que informe a esta Legislatura todo lo relativo a la extinción de la Procesadora Municipal de Carne.

"Para lo cual se le recomienda presentar la siguiente información:

"1. Copia certificada del acta de Cabildo No. 56 correspondiente a la sesión del 13 de noviembre del año 2019.

"2. Copia certificada del proyecto de acuerdo presentado ante el Cabildo para extinguir la Procesadora Municipal de Carne, donde deben constar la exposición de motivos correspondiente, así como copia de los estudios, informes o demás documentos que sirvieron para su elaboración.

"3. Los fundamentos legales que ostente el Ayuntamiento para desconocer el decreto de creación de la Procesadora Municipal de Carne.

"4. Copia certificada del padrón de bienes que conforman el patrimonio municipal de la Procesadora Municipal de Carne.

"5. Copia certificada del acuerdo de creación de la unidad administrativa encargada de la liquidación de la Procesadora Municipal de Carne, así como la integración de la misma.



"6. Copia certificada del dictamen de la situación financiera y contable emitido por la Contraloría Municipal referido en el punto décimo primero del acuerdo por el que se extingue la Procesadora Municipal de Carne.

"7. Copia certificada de la iniciativa de ley para solicitar la derogación del Decreto No. 146, denominada 'Ley que crea la Procesadora Municipal de Carne, como un organismo descentralizado del Municipio de Colima', así como copia certificada del acta de Cabildo correspondiente donde se aprobó la misma.

"SEGUNDO. Dicha comparecencia será llevada a cabo el día \_\_\_ a las \_\_\_\_\_ horas, bajo el formato que para tal efecto acuerde la Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios.

#### "TRANSITORIO

"ÚNICO.—Una vez aprobado el presente acuerdo, comuníquese el mismo a la autoridad señalada para los efectos administrativos correspondientes.

"La diputada que suscribe la presente iniciativa, con fundamento en el artículo 87 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, solicito que la misma sea sometida a discusión y aprobación en el momento mismo de su presentación por cumplirse los requisitos legales establecidos para ello.

"Atentamente

"Colima, Colima, 8 de abril de 2020.

"Claudia Gabriela Aguirre Luna

"Diputada."

59. En estas condiciones, debe tenerse como oportuna la impugnación que se hace del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, al tratarse del primer acto de aplicación y al haberse impugnado el acuerdo para comparecer de ocho de abril de dos mil veinte dentro del plazo de treinta días para la promoción de la presente controversia constitucional.



60. Finalmente, por lo que hace al acuerdo de exhortación dirigido al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, para que realice una investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas del presidente municipal. Este Tribunal Pleno advierte que el Municipio actor no manifiesta la fecha en que tuvo conocimiento de dicho acto y en la copia certificada que presenta el Poder Legislativo demandado del oficio OFPL/0211/2020, por medio del cual se le comunica el acuerdo al órgano de auditoría, no se advierte que éste haya sido notificado al Municipio actor; sin embargo, la falta de certeza de la fecha en que el Municipio actor conoció de dicho acto no puede redundar en perjuicio de éste, máxime cuando aun tomando la fecha en que se emitió dicho oficio, esto es, el veinticuatro de abril de dos mil veinte, la presentación de la demanda sería oportuna.<sup>10</sup>

61. En suma, la demanda de controversia constitucional se presentó de manera oportuna para impugnar los acuerdos para comparecer y de exhortación, así como la norma general consistente en el artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, aplicado en el acuerdo para comparecer.

## VI. Legitimación activa

62. El Municipio actor cuenta con legitimación activa para acudir a esta vía al ser uno de los entes facultados para ello en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

63. En cuanto a la representación, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>11</sup> el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo

<sup>10</sup> En ese caso, el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia transcurriría del tres de agosto al once de septiembre de dos mil veinte, mientras que la demanda fue depositada en Correos de México el veintitrés de julio de dos mil veinte y recibida en este Alto Tribunal el siete de agosto siguiente.

<sup>11</sup> "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."



rigen, estén facultados para hacerlo. En ese sentido, de conformidad con el artículo 51, fracción III, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima,<sup>12</sup> los síndicos están facultados para representar al Ayuntamiento en los litigios en los que el Municipio sea parte.

64. En el presente asunto, suscribió la demanda Glenda Yazmín Ochoa, ostentándose como síndica del Municipio de Colima, cargo que acreditó con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de Ayuntamiento, en donde consta que se le otorgó el cargo de síndica propietaria. Por tanto, la síndica que suscribe la demanda cuenta con la representación del Municipio actor.

## VII. Legitimación pasiva

65. En auto de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor reconoció el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima, así como al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima.

66. **Poder Ejecutivo Local.** Este Tribunal Pleno estima que no debe tenerse al Poder Ejecutivo del Estado de Colima como autoridad demandada en el presente medio de regularidad constitucional, puesto que si bien en la demanda se le señaló como tal, en tanto que promulgó y publicó las disposiciones generales impugnadas, y en auto de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor de manera preliminar lo tuvo como demandado, lo cierto es que se trata de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, la cual no requiere del acto de promulgación por parte del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, de conformidad con su normativa interna.

67. En efecto, las reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima no necesitan promulgación del gobernador del Estado, ni podrán

<sup>12</sup> "Artículo 51. Las síndicas o síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"III. La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal."



ser objeto de veto, únicamente le serán turnadas para los efectos de su publicación. Máxime que es competencia exclusiva de los diputados la presentación de iniciativas de reforma, adición, abrogación o derogación de esta ley y su reglamento, sin que pueda intervenir el Poder Ejecutivo Local.<sup>13</sup>

68. Por tanto, al no existir la obligación de que este tipo de leyes orgánicas sean promulgadas por parte del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, ni advertirse su participación en la emisión, aprobación o promulgación, no debe tenerse con el carácter de autoridad demandada como lo prevé el artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia.<sup>14</sup>

69. No pasa inadvertido que, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, existe la obligación del Poder Ejecutivo de la entidad federativa únicamente de publicar en el Periódico Oficial Estatal; sin embargo, esa obligación no puede entenderse como el acto de promulgación, pues como ya se dijo, la ley orgánica impugnada no necesita de ese acto, sino únicamente interviene para darle publicidad. Aunado a que la publicación de la norma general impugnada no se combate por vicios propios.

70. **Poder Legislativo del Estado.** El Poder Legislativo de Colima cuenta con legitimación pasiva en la controversia constitucional, puesto que se le atribuye la aprobación de la ley impugnada. Además, forma parte del Estado de Colima y el Municipio actor está facultado para promover la controversia constitucional en contra de éste, conforme al artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

71. Comparece en representación de este poder, Francisco Javier Rodríguez García, ostentándose como diputado presidente de la mesa directiva del

<sup>13</sup> **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.**

"Artículo 11. Esta ley, sus reformas y adiciones, así como su reglamento, no necesitan promulgación del gobernador del Estado, ni podrán ser objeto de veto, únicamente le serán turnadas para los efectos de su publicación. Es competencia exclusiva de los diputados la presentación de iniciativas de reforma, adición, abrogación o derogación de la presente ley y su reglamento."

<sup>14</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."



Congreso Estatal, cargo que acredita con copia certificada del acta de la sesión pública ordinaria número cinco del Congreso Local, en la que consta que dicho diputado resultó electo como presidente de la mesa directiva durante el mes de noviembre de dos mil veinte.

72. Conforme al artículo 42, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima,<sup>15</sup> es atribución del presidente de la directiva representar legalmente al Congreso Local.

73. Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima. Este Tribunal Pleno estima que no procede reconocerle legitimación pasiva al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima, pues de conformidad con el artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia, será parte demandada la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; por lo que en el caso, si este órgano no participó en la emisión de los actos impugnados, no procede reconocerlo como parte demandada; máxime que al dar contestación a la demanda negó la existencia de cualquier acto, aun derivado de aquellos impugnados. No es óbice que se le haya reconocido tal carácter en el acuerdo de admisión, pues sólo se trata de una determinación de trámite y corresponde a este Tribunal Pleno analizar en definitiva la legitimación de las partes.

### VIII. Causas de improcedencia

74. El Poder Legislativo Estatal argumenta que la controversia constitucional es improcedente por no haberse agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues lo que se debió haber promovido era un juicio de amparo contra leyes, ya que la norma impugnada no otorga derechos ni impone obligaciones al Ayuntamiento, para que éste alegue una invasión de competencias.

75. Este Tribunal Pleno considera que la actualización de la causal de improcedencia no resulta evidente y su análisis se encuentra vinculado con el

<sup>15</sup> "Artículo 42. Son atribuciones del presidente de la directiva:

"...

"II. Representar legalmente al Congreso."



estudio del fondo del asunto. En efecto, el Poder Legislativo Local sustenta la causal de improcedencia en el hecho de que la norma impugnada no invade las competencias del Ayuntamiento, por lo que para dar respuesta a ese argumento resulta indispensable realizar un análisis jurídico de las disposiciones constitucionales que el Municipio actor considera vulneradas. Dado que el análisis correspondiente involucra el estudio de fondo del asunto, se desestima esta causal de improcedencia.<sup>16</sup>

76. No pasa inadvertido para este Alto Tribunal, que el Poder Legislativo al dar contestación a la demanda, manifestó que era falso el acto relativo al acuerdo para comparecer, en el que la mayoría de los integrantes del Congreso Local ordenaron citar a comparecer al presidente municipal de Colima, toda vez que no se emitió dicho acuerdo, sino lo que se emitió fue el oficio número DPL/1338/2020, de ocho de abril de dos mil veinte, por los secretarios de la mesa directiva del Congreso Local.

77. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que en el acta de la sesión pública ordinaria número dos del Congreso del Estado de Colima, celebrada el ocho de abril de dos mil veinte,<sup>17</sup> en lo que interesa, establece lo siguiente:

"9. En el punto relativo a asuntos generales, se le concedió el uso de la voz a las y los legisladores que a continuación se enlistan:

"...

"b) La diputada Claudia Gabriela Aguirre Luna, quien presentó un punto de acuerdo para citar a comparecer ante el Pleno de este Poder Legislativo, en la

<sup>16</sup> Sirve de fundamento a lo anterior el criterio contenido en la tesis P./J. 92/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, «registro digital: 193266».

<sup>17</sup> Consultable en la sección de actas de la Gaceta Parlamentaria del Congreso de Colima <https://www.congressocol.gob.mx/web/www/gaceta/index.php#seccion8>



sesión ordinaria del viernes 17 de abril de 2020, a las 11:00 horas, al contador público Leoncio Alfonso Morán Sánchez, presidente municipal de Colima, a efecto de que informe a esta Legislatura todo lo relativo a la extinción de la Procesadora Municipal de Carne. Una vez puesto a consideración de la asamblea, motivó la intervención de la diputada Ma. Remedios Olivera Orozco, quien se manifestó a favor del diálogo y solicitó que la comparecencia se hiciera en reunión de trabajo, como ha sido la mecánica en anteriores ocasiones. En uso del derecho de contrarréplica, la iniciadora expuso los motivos por los que solicitaba la presencia del servidor público. De nueva cuenta en tribuna, la diputada Olivera Orozco reiteró la petición de modificar el punto de acuerdo para que la comparecencia se realice en reunión de trabajo. Nuevamente, la legisladora Aguirre Luna sostuvo su propuesta, en el sentido de que la comparecencia se desahogara en la sesión ordinaria a celebrarse el 17 de abril de 2020. Al finalizar las intervenciones, fue puesto a consideración de la asamblea y, en votación económica, resultó aprobado por mayoría. ..."

78. Además, en el propio oficio DPL/1338/2020, que menciona el poder demandado, se estableció:

"Por este medio, nos permitimos informarle que, en sesión pública ordinaria No. 2, celebrada en esta fecha, las diputadas y los diputados que integramos la Quincuagésima Novena Legislatura aprobamos un punto de acuerdo presentado por la diputada Claudia Gabriela Aguirre Luna, del grupo parlamentario de Morena ..."

79. Por lo que, con base en lo anterior, este Tribunal Pleno estima que la existencia del acuerdo para comparecer impugnado se encuentra plenamente comprobada.

80. Finalmente, cabe aclarar que el precepto impugnado en la presente controversia, esto es, el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, tuvo una reforma; sin que dicha circunstancia dé lugar al sobreseimiento, dado que la reforma no implicó un cambio en el sentido normativo de la porción impugnada, toda vez que la reforma sólo adicionó un nuevo párrafo al artículo, tal como se puede observar en el cuadro comparativo siguiente:



Texto del artículo impugnado	Texto del artículo reformado Decreto 268 de once de abril de dos mil veinte
<p>"Artículo 8. El Congreso o una comisión legislativa podrá citar a cualquier servidor público de la administración pública estatal o paraestatal, municipal o paramunicipal, o a personas físicas o morales que hayan manejado recursos de la hacienda pública, en los siguientes casos:</p> <p>"I. Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reformas de un ordenamiento relacionado con el área de su competencia;</p> <p>"II. Para ampliar el contenido del informe anual rendido por el gobernador del Estado, de conformidad al procedimiento establecido en el artículo 31 de la Constitución Local; o</p> <p>"III. Cuando exista la necesidad de conocer información sobre la aplicación de las políticas públicas en el ámbito de su competencia; o</p> <p>"IV. Para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público."</p>	<p>"Artículo 8. El Congreso o una comisión legislativa podrá citar a cualquier servidor público de la administración pública estatal o paraestatal, municipal o paramunicipal, o a personas físicas o morales que hayan manejado recursos de la hacienda pública, en los siguientes casos:</p> <p>"I. Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reformas de un ordenamiento relacionado con el área de su competencia;</p> <p>"II. Para ampliar el contenido del informe anual rendido por el gobernador del Estado, de conformidad al procedimiento establecido en el artículo 31 de la Constitución Local; o</p> <p>"III. Cuando exista la necesidad de conocer información sobre la aplicación de las políticas públicas en el ámbito de su competencia; o</p> <p>"IV. Para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público.</p> <p><b>"Las sesiones o reuniones de trabajo que se celebren para el desahogo de la comparecencia de un servidor público en los términos del presente artículo, podrán desarrollarse en línea, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 121 Bis del reglamento."</b></p>



## IX. Consideraciones y fundamentos

### Tema 1. Análisis de las violaciones al procedimiento de reformas de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima

81. En primer lugar, se analizará el argumento hecho valer por el Municipio actor relativo a la violación al procedimiento de reformas de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, dado que, de resultar fundado ese planteamiento, sería innecesario el estudio del resto de los argumentos de inconstitucionalidad.<sup>18</sup>

82. El Municipio actor argumenta que no se cumplió el proceso legislativo de reformas, toda vez que el proyecto de reforma se sometió a votación sin contar con las opiniones técnicas jurídicas en cuanto a impacto de leyes por parte de las secretarías del Poder Ejecutivo, Ayuntamiento, organismos descentralizados y órganos autónomos, que marca el artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, por lo que se desdeñó abiertamente la opinión de los sujetos que serán afectados por la facultad que el propio legislativo se otorgó para poder citarlos a comparecer.

83. Sobre el tema de violaciones al procedimiento legislativo, ya este Tribunal Pleno en diversos precedentes se ha pronunciado básicamente en el sentido de que las violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo no pueden abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia representativa, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40, 21 y 116 de la Constitución Federal. Por lo anterior, la evaluación del potencial invalidante de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos que se encuentran en natural tensión. Por un lado, un principio que este tribunal ha denominado de *economía procesal* que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no pudiera

<sup>18</sup> Resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 42/2007, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1639, «registro digital: 172559».



tener como resultado un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada; y, por otro, un principio de *equidad en la deliberación parlamentaria* que apunta a una necesidad contraria, la de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

84. Es este último principio el que está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político. La democracia representativa es un sistema político en el que las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, en donde aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte, no sólo de las mayorías, sino también de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto, incluso, a los legisladores mismos cuando actúen como órgano de reforma constitucional.

85. Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

86. Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorgan pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.



87. De conformidad con lo expuesto, para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidante por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quorum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

88. Así, en atención a los criterios antes expuestos, siempre debe evaluarse el procedimiento legislativo en su integridad puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales 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.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Resultan aplicables las tesis P. L/2008 y P. XLIX/2008, respectivamente de rubros: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL." (Novena Época,



89. Con el cumplimiento de estos presupuestos se asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría.

90. En conclusión, en un Estado democrático es imprescindible que la Constitución imponga ciertos requisitos de forma, publicidad y participación para la creación, reforma o modificación de las distintas normas del ordenamiento jurídico. Son estos límites o formalidades esenciales del procedimiento legislativo los que aseguran la participación de las minorías y el cumplimiento de los principios democráticos.

91. Ahora bien, a efecto de constatar si en el caso se violó o no el procedimiento de reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, se considera necesario aludir a las disposiciones, tanto constitucionales, como legales, a las que debía sujetarse dicho procedimiento.

92. Al respecto, la Constitución Local señala que:

a) El Congreso se reunirá en dos periodos ordinarios de sesiones. El primer periodo iniciará el primero de octubre y concluirá el último día de febrero del año siguiente; el segundo dará inicio el primero de abril y concluirá el treinta y uno de agosto del mismo año. No podrá el Congreso abrir sus sesiones sin la concurrencia de la mayoría de sus miembros. Las sesiones serán públicas y por excepción secretas. Fuera de los periodos señalados, el Congreso celebrará sesiones o periodos extraordinarios sólo cuando sea convocado al efecto por la Comisión Permanente. (Artículo 30).<sup>20</sup>

---

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, «registro digital: 169437») y "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO." (Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, «registro digital: 169493»).

<sup>20</sup> Artículo 30. El Congreso se reunirá en dos periodos ordinarios de sesiones, en los que se ocupará de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, así como de resolver los demás asuntos de su competencia.



b) Corresponde al Congreso dictar las disposiciones generales que regule su organización y funcionamiento internos, en las que deberá observar el principio de paridad de género. (Artículo 32).<sup>21</sup>

c) El derecho de iniciar leyes corresponde: a los diputados, gobernados, Supremo Tribunal de Justicia, Ayuntamientos, órganos autónomos, al punto trece por ciento de los ciudadanos colimenses inscritos en el listado nominal de electores. (Artículo 39).<sup>22</sup>

d) Una vez aprobado el dictamen de ley, se remitirá copia al Ejecutivo para que, en un plazo no mayor de diez días hábiles, haga las observaciones que estime convenientes o manifieste su conformidad; en este último caso tendrá, a partir de que fenezca el plazo anterior, un término de cinco días hábiles para publicarlo. (Artículo 41).<sup>23</sup>

"El primer periodo iniciará el primero de octubre y concluirá el último día de febrero del año siguiente; el segundo dará inicio el primero de abril y concluirá el treinta y uno de agosto del mismo año. La apertura y la clausura de los periodos de sesiones se harán por decreto.

"No podrá el Congreso abrir sus sesiones sin la concurrencia de la mayoría de sus miembros. Las sesiones serán públicas, y por excepción secretas cuando, por la calidad de los asuntos que deban tratarse, así lo prevea la reglamentación respectiva.

"Fuera de los periodos que señala el párrafo segundo, el Congreso celebrará sesiones o periodos extraordinarios sólo cuando sea convocado al efecto por la Comisión Permanente, debiendo ocuparse en ellos únicamente de los asuntos materia de la convocatoria."

<sup>21</sup> "Artículo 32. Corresponde al Congreso dictar las disposiciones generales que regulen su organización y funcionamiento internos, en las que deberá observar el principio de paridad de género."

<sup>22</sup> "Artículo 39. El derecho de iniciar leyes corresponde:

"I. A los diputados;

"II. Al gobernador;

"III. Al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos del ramo de justicia;

"IV. A los Ayuntamientos;

"V. A los órganos autónomos, en las materias de su competencia.

"La iniciativa se presentará por conducto de su presidente o titular, previo acuerdo de sus integrantes cuando se trate de un órgano colegiado; y,

"VI. A los ciudadanos colimenses debidamente identificados, mediante iniciativa popular presentada en forma, suscrita por un número que sea cuando menos el 0.13 por ciento de los inscritos en el listado nominal de electores. Esta facultad será reglamentada en los términos de la ley respectiva.

"Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción deberán ser dictaminadas en el siguiente periodo ordinario de sesiones a aquel en que se reciba.

"Todas las iniciativas se sujetarán a los trámites establecidos por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su reglamento."

<sup>23</sup> "Artículo 41. Al presentarse a la Cámara un dictamen de ley o decreto por la comisión respectiva, una vez aprobado se remitirá copia de él al Ejecutivo para que, en un plazo no mayor de diez días



e) Las iniciativas de ley o decreto se considerarán aprobadas con el voto de la mayoría de los miembros del Congreso. (Artículo 47).<sup>24</sup>

f) En caso de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, la Legislatura puede dispensar los trámites reglamentarios, sin que se omita en ningún caso el traslado al Ejecutivo. (Artículo 48).<sup>25</sup>

93. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima dispone lo siguiente:

a) Las reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima no necesitan promulgación del gobernador del Estado, ni podrán ser objeto de veto, únicamente le serán turnadas para los efectos de su publicación.

---

hábiles, haga las observaciones que estime convenientes o manifieste su conformidad; en este último caso tendrá, a partir de que fenezca el plazo anterior, un término de cinco días hábiles para publicarlo.

"Transcurrido este último plazo, sin que el Ejecutivo haya realizado la publicación, la ley o el decreto, se tendrán por promulgados para todos los efectos legales, debiendo el presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, ordenar la publicación en el Periódico Oficial dentro de los siguientes cinco días hábiles, sin que para ello se requiera refrendo.

"Si el Ejecutivo devuelve la ley o el decreto con observaciones, se pasarán a la comisión para que, previo dictamen, sean discutidos de nueva cuenta en cuanto a las observaciones hechas; y si son confirmados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, o modificados de conformidad con las observaciones hechas, el proyecto tendrá el carácter de ley o decreto, y serán devueltos al Ejecutivo para efectos de su promulgación y publicación dentro de los siguientes cinco días hábiles; de no hacerlo, lo hará el presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en los términos del párrafo anterior.

"Cuando haya dictamen en un todo conforme a la iniciativa que proceda del Ejecutivo, no se pasará el dictamen como lo previene este artículo.

"Cuando se trate de decretos que concedan beneficios o incentivos fiscales de carácter temporal a los contribuyentes sujetos a las normatividades municipales, y estén en todo conforme lo solicite el Ayuntamiento de que se trate, se remitirán al Ejecutivo únicamente para efectos de su publicación."

<sup>24</sup> Artículo 47. Las iniciativas de ley o decreto se considerarán aprobadas con el voto de la mayoría de los miembros del Congreso. Cuando sean objetadas por los representantes del Ejecutivo, del Supremo Tribunal de Justicia o de los Ayuntamientos, se requerirá el voto de las dos terceras partes de los diputados respecto de los puntos en que haya discrepancia."

<sup>25</sup> Artículo 48. En caso de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, la Legislatura puede dispensar los trámites reglamentarios, sin que se omita en ningún caso el traslado al Ejecutivo."



Es competencia exclusiva de los diputados la presentación de iniciativas de reforma, adición, abrogación o derogación de esta ley y su reglamento. (Artículo 11).<sup>26</sup>

b) Ninguna iniciativa de ley se presentará a la asamblea sin que antes haya sido analizada y dictaminada por la comisión o comisiones correspondientes. (Artículo 86).<sup>27</sup>

c) En la reforma, derogación o abrogación de leyes, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. (Artículo 89).<sup>28</sup>

d) Los dictámenes deberán contener una exposición clara, precisa y fundada del asunto a que se refieran y concluir sometiendo a consideración del Congreso el proyecto de ley. (Artículo 91).<sup>29</sup>

<sup>26</sup> "Artículo 11. Esta ley, sus reformas y adiciones, así como su reglamento, no necesitan promulgación del gobernador del Estado, ni podrán ser objeto de veto, únicamente le serán turnadas para los efectos de su publicación. Es competencia exclusiva de los diputados la presentación de iniciativas de reforma, adición, abrogación o derogación de la presente ley y su reglamento."

<sup>27</sup> "Artículo 86. Ninguna iniciativa de ley o decreto se presentará a la asamblea, sin que antes haya sido analizada y dictaminada por la comisión o comisiones correspondientes; esta exigencia sólo podrá dispensarse, en aquellos asuntos que a juicio del Congreso, tengan el carácter de urgentes, no ameriten mayor examen o cuyo trámite se hubiese dispensado."

<sup>28</sup> "Artículo 89. En la reforma, derogación o abrogación de leyes, decretos y acuerdos del Congreso, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación."

<sup>29</sup> "Artículo 91. Los dictámenes deberán contener una exposición clara, precisa y fundada del asunto a que se refieran y concluir sometiendo a consideración del Congreso el proyecto de ley, decreto o acuerdo según corresponda.

"I. El nombre de la comisión o comisiones legislativas que lo suscriban y el asunto sobre el cual dictaminan;

"II. Antecedentes del asunto planteado;

"III. Número de dictamen de cada comisión;

"IV. Análisis y estudio de la iniciativa o asunto en particular si procediere;

"V. Considerandos tomados en cuenta para el apoyo, modificación o rechazo de la iniciativa o asunto;

"VI. Conclusiones o puntos resolutiveos;

"VII. Fecha y espacio para el nombre y la firma de los diputados; y,

"VIII. Los anexos correspondientes a las opiniones técnicas jurídicas y respuestas o acuses de recibido por parte de secretarías del Poder Ejecutivo, Ayuntamientos, organismos descentralizados y órganos autónomos, en cuanto a impacto de leyes, así como impactos presupuestarios que sean remitidos por cualquiera de las autoridades mencionadas.



e) Las resoluciones del Congreso se tomarán por mayoría de votos de los diputados. La mayoría puede ser simple, absoluta o calificada. Cuando en la ley orgánica o en su reglamento no se señale expresamente el tipo de mayoría requerida, se entenderá que deberá ser simple. (Artículos 94 y 95).<sup>30</sup>

94. A continuación, se narrará el proceso legislativo en términos generales; ello con base en las constancias de autos que obran en el expediente, tales como el Dictamen Número 62, el acta de sesión, copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Colima, además, se pueden consultar las iniciativas, el orden del día y el diario de debates en la página oficial del Congreso de Colima.<sup>31</sup>

**95. Presentación de la iniciativa.** El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, la diputada Alma Lizeth Anaya Mejía (Partido Verde Ecologista de México) presentó una iniciativa para reformar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y su reglamento. El veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, la diputada Ana Karen Hernández Aceves (Partido del Trabajo) presentó una iniciativa para reformar la ley referida y su reglamento. El veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, la diputada Martha Alicia Meza Oregón (Partido Verde Ecologista de México) presentó una iniciativa para reformar la ley referida. El cuatro de julio de dos mil diecinueve, el diputado

---

"Una vez firmados los dictámenes, en favor o en contra, por la mayoría de los miembros de la comisión o comisiones encargadas de una iniciativa o asunto, se remitirán por medio electrónico a la asamblea, debiéndose adjuntar los votos particulares si los hubiere, para su conocimiento."

<sup>30</sup> "Artículo 94. Las resoluciones del Congreso se tomarán por mayoría de votos de los diputados."

"Artículo 95. La mayoría de votos puede ser simple, absoluta o calificada, entendiéndose por:

"I. Mayoría simple, la correspondiente a más de la mitad de los diputados presentes;

"II. Mayoría absoluta, la correspondiente a más de la mitad de los diputados que integran el Congreso; y,

"III. Mayoría calificada, la correspondiente a cuando menos las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso.

"Cuando en la Constitución o en una ley se señale una mayoría diferente, se estará a lo que dispongan dichos ordenamientos. En todos los casos, cuando la mayoría resulte en fracciones, se estará al entero inmediato superior.

"Cuando en la presente ley o en su reglamento no se señale expresamente el tipo de mayoría requerida, se entenderá que deberá ser simple."

<sup>31</sup> <https://www.congresocol.gob.mx/web/www/gaceta/index.php>



Miguel Ángel Sánchez Verduzco (Partido Verde Ecologista de México) presentó una iniciativa para reformar el reglamento de la ley orgánica mencionada. El diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, la diputada María Guadalupe Berver Corona (Partido Revolucionario Institucional) presentó una iniciativa para reformar la ley mencionada y su reglamento.<sup>32</sup>

**96. Aprobación del Dictamen Número 62 por la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales.** La Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales presentó el Dictamen Número 62. En el mismo se propuso en los puntos resolutivos, entre otros, la aprobación de la fracción IV al artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

97. Se advierte que dicho dictamen fue aprobado por cuatro de los cinco diputados que integraban en ese entonces la comisión referida, a saber: Arturo García Arias (presidente), Rosalva Farías Larios (secretaria), Guillermo Toscano Reyes (secretario) y Luis Fernando Antero Valle (vocal).

**98. Discusión y aprobación del dictamen por el Congreso Local.** En sesión ordinaria de dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la discusión y aprobación del Dictamen Número 62 referido, mismo que se encontraba en el punto VI del orden del día.

99. Siendo las doce horas con cinco minutos del dieciséis de diciembre, la diputada vicepresidenta de la mesa directiva, en funciones de presidenta, dio inicio a la sesión ordinaria número doce. Se dio lectura al orden del día. Se pasó

<sup>32</sup> Las iniciativas de las diputadas María Guadalupe Berver Corona y Ana Karen Hernández Aceves y del diputado Miguel Ángel Sánchez Verduzco, se pueden consultar en la página web: <https://www.congresocol.gob.mx/web/www/gaceta/index.php#seccion5> (en búsqueda de las iniciativas de la LIX Legislatura rellenoando el campo *estado de la iniciativa* con "Decreto 193").

Las iniciativas de las diputadas Alma Lizeth Anaya Mejía y Martha Alicia Meza Oregón, se pueden consultar en los siguientes enlaces:

[https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Iniciativas/Iniciativa%20Requisitos%20de%20Eligibilidad%20Municipes%20\(Dip\).pdf](https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Iniciativas/Iniciativa%20Requisitos%20de%20Eligibilidad%20Municipes%20(Dip).pdf)

<https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Iniciativas/Iniciativa%20para%20insertar%20la%20afirmativa%20legislativa.pdf>



lista y se verificó que había quorum legal para sesionar (al estar presentes veinte diputados). Se siguieron los puntos establecidos en el orden del día.<sup>33</sup>

100. Al momento de analizar el apartado sexto del orden del día, la diputada presidenta le concedió el uso de la voz al diputado Arturo García Arias, para que presentara el dictamen con proyecto de decreto elaborado por la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales por el que se propone reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y de su reglamento. El diputado orador solicitó se sometiera a la consideración de la asamblea la propuesta de obviar la lectura de los antecedentes y consideraciones de los dictámenes de la sesión, para leer únicamente los artículos, resolutivos y transitorios de los mismos.

101. Al no haber ningún diputado que pidiera el uso de la voz, la diputada presidenta solicitó a la secretaría que recabara la votación económica correspondiente a la propuesta anterior, resultando aprobada por mayoría. Acto seguido,

<sup>33</sup> Los puntos del orden del día eran:

I. Lectura del orden del día;

II. Lista de asistencia;

III. Declaratoria de quorum legal y, en su caso, instalación formal de la sesión;

IV. Lectura, discusión y aprobación, en su caso, del acta de la sesión pública ordinaria número 11, celebrada el 10 de diciembre de 2019;

V. Síntesis de comunicaciones;

VI. Lectura, discusión y aprobación, en su caso, del dictamen con proyecto de decreto, elaborado por la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, por el que se propone reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y de su reglamento;

VII. Lectura, discusión y aprobación, en su caso, del dictamen con proyecto de decreto, elaborado conjuntamente por las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, de Educación y Cultura, y de Seguridad Pública, por el que se propone reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado de Colima;

VIII. Lectura, discusión y aprobación, en su caso, del dictamen con proyecto de decreto, elaborado conjuntamente por las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, y de Niñez, Juventud, Adultos Mayores y Discapacidad, por el que se propone reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley para la Atención de Personas con Trastornos del Espectro Autista en el Estado de Colima;

IX. Asuntos generales;

X. Convocatoria a sesión ordinaria; y,

XI. Clausura.



concedió el uso de la voz al diputado Arturo García Arias, para presentar el Dictamen Número 62.

102. Al término de la presentación del dictamen, se decretó un receso. Reanudada la sesión, se preguntó si se acordaba se procediera a la discusión y votación del dictamen; lo cual fue aprobado por unanimidad en votación económica.

103. Posteriormente, la diputada presidenta, de acuerdo con el artículo 144 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, puso a consideración de la asamblea en lo general el dictamen de mérito. Al no registrarse oradores que intervinieran ni artículos reservados, la diputada presidenta solicitó se recabara votación nominal respecto del dictamen, resultando aprobado por veinte votos a favor y cero votos en contra.

104. Acto continuo, la diputada presidenta procedió a declarar aprobado el dictamen e instruyó a la secretaria le diera el trámite correspondiente.

105. **Publicación.** El veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Colima el "Decreto Núm. 193 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y de su reglamento".

106. Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que, en términos generales, sí se cumplió con el procedimiento de reformas analizado en términos de la regulación pertinente, pues como se advierte de la relatoría anterior: las iniciativas de reformas fueron suscritas por diputados del Congreso Local, quienes tienen facultades para tal efecto.

107. El Congreso Estatal turnó la iniciativa a la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, la cual la analizó, formuló y aprobó el Dictamen Número 62 en el que se proponen diversas reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y su reglamento.

108. En sesión ordinaria del Congreso Local de dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la discusión y aprobación del dictamen



referido.<sup>34</sup> Así las cosas, después de haber dado lectura a los resolutivos del dictamen, se puso a discusión de la asamblea, sin que ningún diputado solicitara el uso de la voz, por lo que se sometió a votación nominal y el dictamen fue aprobado por veinte votos a favor y cero en contra. Dado el resultado de la votación, la diputada presidenta procedió a declarar aprobado el dictamen de mérito.

109. Finalmente, el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Colima el "Decreto Núm. 193 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y de su reglamento".

110. Conforme a todo lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que en la reforma sí se observaron las diversas fases sustanciales señaladas en la normatividad local para las reformas aprobadas, y no se impidió la participación de ninguna de las fuerzas políticas, por lo que en el caso no existió violación alguna a las formalidades esenciales del proceso de creación de normas que lleven a su invalidación.

111. En efecto, en el caso se cumplió con los estándares dados por este Alto Tribunal, a la luz de los cuales debe evaluarse la regularidad constitucional del procedimiento legislativo precisado con antelación. Ello, toda vez que:

112. **A) El procedimiento legislativo respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad.** Lo anterior es así, porque de autos no se advierte alguna irregularidad que hubiera impedido a las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso Local a participar en el procedimiento en condiciones de libertad e igualdad.

---

<sup>34</sup> Cabe señalar que, si bien no existe constancia en el expediente de que los diputados habrían recibido el dictamen con la debida anticipación, dado que no existió objeción alguna de los legisladores o expresión de que no habían recibido dicho dictamen, es dable concluir que efectivamente lo recibieron con antelación a la sesión y conocían sus alcances.



113. En principio, cabe destacar que las iniciativas fueron presentadas por diputados de partidos distintos, a saber, del Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo y Partido Revolucionario Institucional.

114. Del proyecto de dictamen presentado por la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, integrada por Arturo García Arias (presidente), Rosalva Farías Larios (secretaria), Guillermo Toscano Reyes (secretario), Luis Fernando Antero Valle (vocal) y Vladimir Parra Barragán (vocal), se advierte que las propuestas de iniciativas de reformas fueron tomadas en cuenta y que el dictamen fue aprobado y firmado por los primeros cuatro integrantes mencionados.

115. En la sesión de dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve del Pleno del Congreso Estatal, se verificó el quorum necesario para sesionar, se dio lectura a los resolutivos del dictamen y se puso a discusión, sin que ningún diputado solicitara el uso de la voz. Se sometió a votación, resultando aprobado el dictamen con una votación unánime a favor de veinte votos.

116. Por tanto, la aprobación de la reforma se realizó de manera libre y en condiciones de igualdad, ya que todos los diputados que asistieron a la sesión estuvieron en condiciones de hacer valer sus argumentos a favor o en contra del proyecto de dictamen que se sometió a discusión y votación.

117. De esta manera, se advierte que en el proceso legislativo el Congreso Estatal funcionó como una cámara de deliberación política, en cuyo contexto las mayorías y minorías tuvieron la posibilidad de hacerse oír.

118. **B) El procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de reglas de votación establecidas.** En efecto, como se estableció con antelación, las votaciones por las que se aprobó el dictamen se ajustaron en cada una de sus etapas a las reglas establecidas por las normas aplicables. Específicamente en lo relativo a la votación del dictamen, éste se aprobó por unanimidad de veinte votos a favor. Por tanto, es claro que se cumplió con el criterio consistente en que el proceso deliberativo culmine con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas para las reformas propuestas.



119. **C) En el caso, se advierte también que en el desarrollo del procedimiento se culminó con el criterio consistente en que tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones realizadas deben ser públicas.**

Lo anterior es así, ya que de las constancias que integran los autos no se advierte que estas sesiones se hubieran llevado a cabo de una forma diferente a la pública, esto es, que hayan sido privadas o secretas, sino por el contrario, en tales discusiones se expusieron las posiciones de las diversas fuerzas políticas a los ojos del público, siendo recogida fielmente por los instrumentos dedicados a dejar constancia pública de los trabajos parlamentarios: el acta de la sesión, el video de la misma y la publicación en los instrumentos oficiales de las normas adoptadas. Además, la sesión se transmitió por los canales institucionales de transmisión del Congreso Local.<sup>35</sup>

120. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera **infundado** el planteamiento del Municipio actor relativo a que no se cumplió el proceso legislativo, porque se sometió a votación el proyecto de reforma sin contar con las opiniones técnicas jurídicas que marca el artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal.<sup>36</sup>

121. En primer lugar, conviene transcribir el artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal (vigente en el momento de los hechos):

"Artículo 91. Los dictámenes deberán contener una exposición clara, precisa y fundada del asunto a que se refieran y concluir sometiendo a consideración del Congreso el proyecto de ley, decreto o acuerdo según corresponda.

"I. El nombre de la comisión o comisiones legislativas que lo suscriban y el asunto sobre el cual dictaminan;

<sup>35</sup> La sesión se transmitió en la plataforma YouTube en el canal oficial del Congreso de Colima, consultable en los enlaces: <https://www.youtube.com/watch?v=CVz-cWoLIZU>  
<https://www.youtube.com/watch?v=6DR4EXg5F2M>

<sup>36</sup> Cabe destacar que en la demanda del Municipio actor se menciona que el artículo violado es el artículo 90 de la referida ley; sin embargo, se advierte que el artículo que hace referencia a las opiniones técnicas jurídicas es el artículo 91, pues el 90 se limita a establecer que: "Los dictámenes son los documentos que contienen la exposición de motivos que emiten por escrito las comisiones respecto de iniciativas que les son turnadas, conteniendo proyectos de ley, decreto o acuerdo, que se presentan a la mesa directiva para que la someta a la consideración del pleno del Congreso".



"II. Antecedentes del asunto planteado;

"III. Número de dictamen de cada comisión;

"IV. Análisis y estudio de la iniciativa o asunto en particular si procediere;

"V. Considerandos tomados en cuenta para el apoyo, modificación o rechazo de la iniciativa o asunto;

"VI. Conclusiones o puntos resolutivos;

"VII. Fecha y espacio para el nombre y la firma de los diputados; y,

"VIII. Los anexos correspondientes a las opiniones técnicas jurídicas y respuestas o acuses de recibido por parte de secretarías del Poder Ejecutivo, Ayuntamientos, organismos descentralizados y órganos autónomos, en cuanto a impacto de leyes, así como impactos presupuestarios que sean remitidos por cualquiera de las autoridades mencionadas.

"Una vez firmados los dictámenes, en favor o en contra, por la mayoría de los miembros de la comisión o comisiones encargadas de una iniciativa o asunto, se remitirán por medio electrónico a la asamblea, debiéndose adjuntar los votos particulares si los hubiere, para su conocimiento."

122. Ahora bien, se advierte que la fracción VIII del artículo 91 de la referida ley establece que los dictámenes deberán contener los anexos correspondientes a las opiniones técnicas-jurídicas que sean remitidos por parte de las secretarías del Poder Ejecutivo, Ayuntamientos, organismos descentralizados y órganos autónomos.

123. Este Tribunal Pleno estima que, contrario a lo que sostiene el Municipio actor, ese artículo no establece la obligación de la Comisión Dictaminadora, para que en cada iniciativa tenga que solicitar la opinión de todas y cada una de las autoridades y organismos que ahí se señalan, sino que se refiere a los casos cuando la comisión considera necesario solicitar dichas opiniones o cuando las autoridades *motu proprio* remiten manifestaciones relacionadas con



la iniciativa de ley. Así, la obligación que establece el artículo no se refiere a la necesidad de solicitar en cada iniciativa opiniones a todas las autoridades mencionadas, sino a la obligación de anexar las opiniones que, de ser el caso, existan y que hayan sido parte del estudio de la iniciativa,<sup>37</sup> esto, buscando que los diputados tengan todos los elementos que fueron materia de estudio por parte de la comisión.<sup>38</sup>

124. Esta interpretación es acorde con la exposición de motivos que dio origen a esa fracción del artículo.<sup>39</sup> En ella se estableció que:

"La presentación formal del texto del documento debe contener, varios aspectos relacionados con la iniciativa, asunto o cuestión, en algunos asuntos los anteriores documentos llevan consigo, contestaciones y opiniones técnicas de secretarías de gobierno, Ayuntamientos, dependencias e instituciones; así como también resoluciones por parte del Cabildo respecto a leyes que les causen impacto e impactos presupuestarios por partes de autoridades de otro ámbito de gobierno, siendo importantes para el estudio y análisis del proyecto y su resolución.

<sup>37</sup> En algunos casos, es la propia ley la que establece supuestos en los que se deberá presentar una opinión. Por ejemplo, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Colima en su artículo 17 establece:

"Artículo 17. Facultades y obligaciones de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

"...

"IX. Emitir para cada iniciativa de ley o decreto realizada por el Poder Ejecutivo, una estimación del impacto presupuestario."

<sup>38</sup> En el mismo sentido, véase el artículo 185 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, que en la parte que interesa establece:

"Artículo 185. ...

"El expediente de todo proceso legislativo deberá contener:

"...

"VI. Todos los documentos relativos al estudio y análisis del asunto tales como: convocatorias, opiniones, ponencias, escritos, oficios de solicitud y aportación de informes, datos y elementos, así como otras constancias relativas a la materia de la iniciativa que haya sido el resultado del trabajo de comisión."

<sup>39</sup> La fracción VIII se adicionó al artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal por Decreto Número 352, publicado en el Periódico Oficial de Colima, el catorce de octubre de dos mil diecisiete.



"Es considerable que los dictámenes hechos por las comisiones correspondientes, lleven anexo los documentos necesarios para su valoración, ya que cada integrante de la comisión, debe estar debidamente informado sobre lo que conlleva a la resolución de una iniciativa."

125. Por lo que, en el caso, no se advierte que existieran solicitudes de informes o escritos remitidos por otras autoridades que se tuvieran que anexar al dictamen. De ahí que, este Tribunal Pleno considere que se aplicaron de manera correcta los artículos que reglamentan el proceso de reformas y no se advierte alguna violación al principio de legalidad, ya que en el caso sí se observaron las normas locales relativas al procedimiento de reformas, y no se advierte alguna irregularidad con potencial invalidante de la reforma aquí analizada.

126. Por tanto, conforme a lo expuesto, este Tribunal Pleno no advierte violaciones del procedimiento legislativo que tengan como consecuencia la declaración de invalidez del Decreto 193, por el que se adicionó el artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima impugnado.

## **Tema 2. Análisis del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local**

127. En el primer concepto de invalidez, el Municipio actor argumenta que es inconstitucional el artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima. Agrega que el artículo 115 de la Constitución Federal establece la libertad política, económica, administrativa y de gobierno de los Municipios, por lo que las Legislaturas Estatales sólo pueden intervenir como excepción, en cuestiones relacionadas con la fiscalización (que se debe realizar a través del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado y de acuerdo con los procedimientos que establece la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado), en la suspensión de los Ayuntamientos o su desaparición, en la designación de sus miembros cuando no lo prevea la ley, en la emisión de leyes sobre las bases generales de la administración pública, laborales y de contribuciones, así como en la asociación con Municipios de otros Estados. De ahí que el artículo impugnado que faculta a llamar a los fun-



cionarios para ver qué están haciendo y cómo lo hacen se encuentra fuera de las facultades del Congreso para intervenir en la vida municipal, vulnerando así la soberanía y autonomía municipal.

128. Este Tribunal Pleno estima que el argumento es **fundado**. Para demostrar lo anterior, en primer lugar, se expondrá brevemente como en el sistema federal mexicano, los órdenes de gobierno municipal y estatal se conciben de manera diferenciada (y no subordinada), para posteriormente contrastar el artículo impugnado con el régimen competencial **estatal**, concluyendo que el Congreso Local no tiene facultades para citar a los servidores públicos del Municipio actor.

129. El principio de autonomía municipal previsto en el artículo 115 de la Constitución Federal es el resultado de una serie de reformas a dicha porción normativa, mediante las cuales paulatinamente se fue fortaleciendo la figura del Municipio. La más importante, sin duda, es la reforma de mil novecientos noventa y nueve.

130. Al respecto, en la exposición de motivos que originó esta reforma, quedó de manifiesto la percepción de que, aunque la Constitución calificaba al Municipio como "libre", en los hechos, las atribuciones de las entidades federativas y la Federación no tenían un límite claro sobre las atribuciones municipales, por lo que era común que las Legislaturas Locales se inmiscuyeran en las competencias municipales y hasta decidieran en su nombre.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Véase especialmente la iniciativa de reformas presentada por los diputados del Partido Acción Nacional, en la que se puede leer: "... al Municipio Libre; pero que lejos estamos aún de que este adjetivo, en los hechos, sea en la realidad una garantía de vida política y social verdaderamente autónoma, no tan sólo como concepción del legislador sino como imperiosa necesidad y aspiración del pueblo mexicano.

"...

"Lo anterior ha sido premisa e intención del Constituyente, que empero, a estas alturas ha sido ineficaz dadas las lagunas, omisiones y hasta contradicciones del Texto Constitucional, así como en razón de las cuestionables leyes emanadas de la Carta Magna, respecto del ámbito municipal. Se dice que el Municipio es libre y sin embargo se le confunde con los Gobiernos Estatales y Federal, a título de concurso o concurrencia.

"Al Municipio, a través de su Ayuntamiento se le confirieron facultades reglamentarias, mas no existe limitación alguna para que las Legislaturas Estatales y Federales, encuentren una frontera entre



131. De dicha reforma se destacan dos aspectos. Para reconocer expresamente al Municipio como ámbito de gobierno, se consideró conveniente sustituir, en la fracción I del artículo 115 constitucional, la frase "cada Municipio será *administrado* por un Ayuntamiento de elección popular directa", por la que dice (y actualmente vigente) "cada Municipio será *gobernado* por un Ayuntamiento de elección popular directa". Además, se hizo el reconocimiento de competencias exclusivas en materia de servicios y funciones públicas en la fracción III, sustituyéndose el concurso del Estado en dicha competencia por la posibilidad de celebrar convenios para la asunción de una función o servicio público por parte del Estado, siempre y cuando medie solicitud del Ayuntamiento, así como el incremento del catálogo de funciones y servicios, además de la posibilidad de coordinación intermunicipal para estos temas, existiendo incluso posibilidad de asociación entre Municipios de diversas entidades federativas.<sup>41</sup>

132. De esta forma, el Municipio quedó reconocido como un orden jurídico propio y diferenciado del orden jurídico estatal.<sup>42</sup> Como consecuencia, se le asignó ámbitos competenciales exclusivos y determinadas garantías para su existencia, con lo cual su órgano de gobierno ejerce un cúmulo de facultades y potestades propias tuteladas por la Constitución Federal.<sup>43</sup>

---

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.

"...

"Esta realidad, a grandes rasgos expresada pero de todos conocida, porque la vivimos en carne propia como ciudadanos y sobre todo, quienes hemos tenido el honor de servir en un gobierno municipal, son motivos suficientes para replantear el texto de los artículos cuya reforma constitucional se propone con el propósito de garantizar una auténtica autonomía municipal."

<sup>41</sup> Un análisis detallado de la historia de las reformas relativas al Municipio se puede encontrar en la controversia constitucional 14/2001.

<sup>42</sup> Resulta aplicable el criterio P./J. 134/2005, emitido por este Tribunal Pleno, de rubro: "MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2070, «registro digital: 176928».

<sup>43</sup> Por regla general las competencias son propias del Municipio y excluyen a los demás órdenes de gobierno; sin embargo, no se desconoce que también existen competencias concurrentes, las cuales necesariamente deberán estar así identificadas por la Constitución Federal.



133. Ahora bien, la propia Constitución Federal establece una serie de relaciones entre los Municipios y las entidades federativas, entre las que se pueden citar las facultades de creación, suspensión o desaparición de Ayuntamientos y Municipios, expedir las leyes en materia municipal, y revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales, entre otros. Al respecto, cabe precisar que las relaciones jurídicas entre estos dos niveles de gobierno se deben de analizar a la luz del principio de competencia (en contraposición al de jerarquía).<sup>44</sup>

134. En ese sentido, tan el Municipio es un orden jurídico diferenciado que, tratándose de sus relaciones con el Estado, se ha llegado a exigir que este último motive reforzadamente su actuación, cuando la misma es susceptible de alcanzar el ámbito competencial municipal. Dos casos paradigmáticos ilustran este punto: a) aprobación por parte del Estado de la Ley de Ingresos Municipal; y, b) suspensión de Ayuntamientos.

135. En el primero de ellos, este Alto Tribunal ha determinado que la propuesta que presenta el Ayuntamiento de su ley de ingresos goza de lo que se llamó "vinculatoriedad dialéctica", pues la propuesta que hace el Municipio es vinculante para la Legislatura Estatal en el sentido de que ésta no puede introducir cambios por motivos diversos a los provenientes de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos al menos en alguna etapa del procedimiento legislativo.<sup>45</sup> Esto funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador y como una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocida los Municipios en la Constitución Federal.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Resultan ilustrativos los criterios P./J. 44/2011 (9a.) y P./J. 43/2011 (9a.), emitidos por este Tribunal Pleno, respectivamente de rubros: "ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO)." (Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 294, «registro digital: 160810») y "REGLAMENTOS MUNICIPALES DE SERVICIOS PÚBLICOS. SU RELACIÓN CON LAS LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA Y NO POR EL DE JERARQUÍA." (Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 301, «registro digital: 160766»).

<sup>45</sup> Al respecto véanse las controversias constitucionales 14/2004 y 163/2016.

<sup>46</sup> En consecuencia, se ha construido una metodología para analizar si la modificación hecha por el Congreso de una entidad federativa tiene una motivación objetiva y razonable, la cual se centra en torno a dos ejes: el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio (en



136. En el segundo ejemplo, esta Suprema Corte ha entendido<sup>47</sup> que la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal preservar a los Ayuntamientos como institución municipal, salvaguardándolos tanto en su integración como en la continuidad del ejercicio de sus funciones de gobierno, debido a que tienen lugar con motivo de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la Legislación Local; por tanto, la mutilación de ese plazo contraría la voluntad popular causando una afectación al ente municipal. Adicionalmente se estableció que, previo a la declaración de suspensión (sean cuales fueran las características de ésta) es necesario que le otorgue oportunidad de defenderse.

137. En ese orden de ideas, se puede establecer que este Tribunal Pleno ha entendido que se deben analizar de forma restrictiva las facultades otorgadas a las entidades federativas respecto de actos con incidencia en aspectos esenciales para el despliegue de la vida institucional de los Municipios, lo que busca evitar arbitrariedades por parte de aquéllos; mientras que las garantías que se otorgan a favor de los Ayuntamientos se deben entender en el sentido de que buscan que su autonomía se pueda desplegar en modo pleno y eficaz.

138. Esa misma lógica es aplicable al analizar las normas secundarias, es decir, una norma secundaria que otorgue o desarrolle facultades a favor del

---

la medida en que el Congreso Estatal se separe de la propuesta presentada, entonces existirá una obligación de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de los motivos externados por el Municipio) y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio (la motivación presentada por el Municipio se puede dividir en tres rangos –ausencia de motivación, motivación básica y motivación técnica– entre más alto el rango, entonces se incrementa el estándar de motivación exigido del Congreso de la entidad para apartarse de la propuesta del Municipio).

<sup>47</sup> Véase la controversia constitucional 49/2003 y el criterio de este Tribunal Pleno P./J. 115/2004, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRANSGREDE LA PRERROGATIVA CONCEDIDA A DICHO ENTE MUNICIPAL, CONSISTENTE EN SALVAGUARDAR SU INTEGRACIÓN Y CONTINUIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, noviembre de 2004, página 651, «registro digital: 180168».



Estado que tengan incidencia en la vida municipal, sólo será válida cuando esa facultad encuentre sustento en la Constitución Federal y si el desarrollo que se hace de la misma es el necesario para hacer efectiva dicha facultad, siempre respetando la autonomía municipal.

139. En el caso concreto, se impugna el artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, que dice:

**"Artículo 8.** El Congreso o una comisión legislativa podrá citar a cualquier servidor público de la administración pública estatal o paraestatal, municipal o paramunicipal, o a personas físicas o morales que hayan manejado recursos de la hacienda pública, en los siguientes casos:

"I. Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reformas de un ordenamiento relacionado con el área de su competencia;

"II. Para ampliar el contenido del informe anual rendido por el gobernador del Estado, de conformidad al procedimiento establecido en el artículo 31 de la Constitución Local; o

"III. Cuando exista la necesidad de conocer información sobre la aplicación de las políticas públicas en el ámbito de su competencia; o,

**"IV. Para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público."**

140. En la porción normativa impugnada, esto es, la fracción IV del artículo 8 de la ley impugnada, se establece que el Congreso Estatal o una de sus comisiones legislativas podrá citar a cualquier servidor público municipal para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia: a) para la sociedad o, b) para el buen desempeño del servicio público.

141. Este Tribunal Pleno estima que dicha norma es inconstitucional porque afecta al ámbito de atribuciones del Municipio, ya que el artículo impugnado



vulnera el régimen previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente, en su artículo 115, fracción I;<sup>48</sup> en la medida de que se permite al Congreso del Estado de Colima someter a los servidores públicos del orden municipal para atender las citaciones que de manera unilateral les hace el Poder Legislativo, asignándose de manera indebida funciones que no son propias y que no las tiene asignadas constitucionalmente, razón por la cual se invade el ámbito de competencias del Municipio actor.

142. En efecto, la norma general impugnada permite al Poder Legislativo Estatal someter a los funcionarios del orden municipal a atender a las citaciones que le hace de manera unilateral aquel Poder para que le informe, ya sea sobre hechos que a juicio de la Legislatura sean de trascendencia para la sociedad, o bien, sobre el desempeño del servicio público a su cargo; esto sin tener esa facultad constitucional, lo que rompe con el equilibrio de fuerzas entre el Municipio y la entidad federativa, que está diseñado en el sistema constitucional.

143. En atención a los principios de autonomía municipal y supremacía constitucional, dado que el sistema de competencias entre la entidad federativa y los Municipios procede directa y exclusivamente de la Constitución Federal, las Legislaturas Estatales sólo podrían establecer supuestos para mandar a citar a funcionarios municipales cuando así lo permitiera la Constitución Federal, ya sea expresa o implícitamente cuando esa función resultara estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le fueron otorgadas al orden

<sup>48</sup> "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

"Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."



estatal y, además, que la función se ejerza sólo en los casos expresamente indispensables para hacer efectiva la facultad de que se trate.<sup>49</sup>

144. Por lo que, a través de una ley ordinaria, no puede el Poder Legislativo Local otorgarse una atribución que incida en la vida municipal que no le sea concedida por la Constitución Federal o que derive necesariamente de alguna facultad otorgada, como tampoco puede, a través de la ley secundaria, limitar la autonomía municipal. Sin que en el caso se advierta que la Ley Fundamental faculte al Congreso Estatal a ser una suerte de vigilante respecto de las actuaciones municipales que *resulten de trascendencia para la sociedad o para el buen desempeño del servicio público*.

145. Una interpretación contraria implicaría permitir la intromisión arbitraria del gobierno estatal en la gestión municipal, lo que sería un retroceso en el fortalecimiento que se ha venido construyendo, tanto constitucional como judicialmente, sobre la autonomía municipal; el cual ha desembocado, como ya se dijo, en la reducción al mínimo indispensable de las interferencias permitidas en las competencias propiamente municipales por parte de las entidades federativas o la Federación y, a la vez, en la consolidación de las garantías procesales y orgánico-institucionales que permite que los Municipios puedan combatir jurisdiccionalmente cualquier exceso a manos de los otros niveles de gobierno.

146. Además de que el Congreso Estatal tampoco fundamentó dicha facultad. Al respecto, cabe señalar que las iniciativas de reformas no contenían la adición de esa fracción,<sup>50</sup> sino que la misma fue agregada por la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales en su dictamen, en el que simplemente se mencionó:

"Se incluye una hipótesis adicional para que comparezcan funcionarios ante el H. Congreso del Estado, cuando surja la necesidad de informar y explicar

<sup>49</sup> Resulta aplicable, por mayoría de razón, la tesis P. CLIX/2000 emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "INFORMES ENTRE PODERES. SÓLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLÍCITA O IMPLÍCITA, ESTÉN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCIÓN.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, septiembre de 2000, página 28, «registro digital: 191088»

<sup>50</sup> *Vid. Supra*, nota 31.



hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público, lo cual esta Legislatura ha venido realizando."

147. Por otra parte, además de no existir una facultad conferida constitucionalmente a la Legislatura Estatal para mandar a citar a los funcionarios municipales, los supuestos en los que permite la legislación secundaria impugnada hacer esta citación son claramente contrarios a las competencias y funciones del Municipio.

148. La primera de las hipótesis para que el Congreso o una comisión legislativa pueda citar a un funcionario municipal es para explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad.

149. El Municipio es la primera organización estatal en entrar en contacto con el núcleo social. Así, la Constitución Estatal establece que será el Ayuntamiento el encargado de recoger y atender las necesidades colectivas y sociales.<sup>51</sup>

150. Asimismo, el Ayuntamiento, como órgano de Gobierno del Municipio, se integra por individuos seleccionados mediante una elección popular directa, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal.<sup>52</sup> Evidentemente, los tres cargos municipales a que se refiere este precepto distan mucho de ser los únicos en la estructura orgánica de un Municipio; sin embargo, resulta claro que los miembros del Ayuntamiento gozan de legitimidad democrática y los demás funcionarios municipales tienen una relación de subordinación jerárquica hacia ese órgano de gobierno.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> "Artículo 91. El Ayuntamiento es depositario de la función pública municipal y constituye la primera instancia de gobierno, con el propósito de recoger y atender las necesidades colectivas y sociales, así como para articular y promover el desarrollo integral y sustentable del Municipio."

<sup>52</sup> Constitución Federal. "Artículo 115. ...

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad."

<sup>53</sup> Este Alto Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de artículos que facultan a un poder pedir informes a un órgano subordinado jerárquicamente a otro poder. Véase la jurisprudencia P./J. 116/2007,



151. Esta conformación se ideó, precisamente, para que el Municipio fuera el primer contacto con la población, de ahí que, sus decisiones gocen, *prima facie*, de un amplio margen de libertad (el cual encuentra su límite en su ámbito competencial y en los mandatos constitucionales) que deriva tanto de su posición constitucional como órgano de gobierno autónomo, así como de su legitimidad democrática, por lo que no es posible que las Legislaturas Estatales intenten vigilar al Municipio so pretexto de ser el conducto entre éste y la población. Máxime que el artículo impugnado deja a la consideración subjetiva del legislador estatal la determinación de cuándo se debe considerar que los hechos son de "trascendencia para la sociedad", lo que podría dar lugar a un uso arbitrario de esa facultad que implicaría ir en contra del mandato de mínima intervención por parte de los otros órdenes de gobierno en los asuntos municipales y hasta podría obstaculizar las funciones que el presidente municipal tiene que realizar diariamente.

152. La segunda hipótesis para que el Congreso o una Comisión Legislativa pueda citar a un funcionario municipal es para explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para el servicio público.

153. Como ya ha quedado expuesto, el Municipio, al ser un orden jurídico de gobierno propio que encuentra su origen en la Constitución Federal, tiene asignadas competencias exclusivas a su cargo. En específico, el artículo 115, fracción III, de la Ley Fundamental establece la lista de los servicios públicos que los Municipios tendrán a su cargo.<sup>54</sup>

---

de rubro: "COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE QUE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA DEBERÁ PRESENTAR AL CONGRESO DE LA UNIÓN UN INFORME ANUAL SOBRE EL DESEMPEÑO DE ESE ÓRGANO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 967, «registro digital: 170834».

<sup>54</sup> Antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, el artículo sólo hacía referencia a "servicios públicos", con la modificación se incorporó la palabra "funciones". Al respecto, anterior a la reforma el artículo establecía:

"Artículo 115. ...

"III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:



"Artículo 115. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposiciones de sus aguas residuales;

"b) Alumbrado público;

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

"d) Mercados y centrales de abasto;

"e) Panteones;

"f) Rastro;

"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e,

---

"a) Agua potable y alcantarillado.

"b) Alumbrado público.

"c) Limpia.

"d) Mercados y centrales de abasto.

"e) Panteones.

"f) Rastro.

"g) Calles, parques y jardines.

"h) Seguridad pública y tránsito; e,

"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. ..."

En derecho administrativo, se entiende por servicio público, un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública o por los particulares mediante concesión.



"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera."

154. De esta forma, los servicios públicos que enumera el artículo 115 constitucional a favor de los Municipios son, precisamente, competencia exclusiva de éste, por lo que las Legislaturas Estatales no tienen ninguna facultad de vigilancia sobre la forma en que los Municipios dirigen la implementación de los servicios públicos.

155. Cabe mencionar aquí que, si bien la Constitución Federal establece el supuesto en el que una entidad federativa puede asumir un servicio municipal cuando la Legislatura Estatal considere que el Municipio está imposibilitado para prestarlo, de esta facultad no puede derivarse un permiso hacia las Legislaturas Estatales, para que revisen la implementación de los servicios públicos por parte del Municipio, pues el propio artículo establece que dicha facultad sólo se ejercerá previa solicitud del Municipio de que se trate.

156. En efecto, el inciso d) de la fracción II del artículo 115 del Texto Constitucional dispone lo siguiente:

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

"...

"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."

157. De esta forma, para hacer posible la transferencia a la entidad federativa de la prestación de un servicio público municipal y, al mismo tiempo,



salvaguardar el ámbito competencial del Municipio, es indispensable que exista una solicitud previa del Ayuntamiento involucrado.<sup>55</sup>

158. Así, el precepto en estudio debe interpretarse en el sentido de que cuando no exista convenio entre una entidad federativa y sus Municipios en relación con la prestación de funciones o servicios públicos, el Ayuntamiento, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá solicitar a la Legislatura que el gobierno estatal asuma la función o servicio público de que se trate, quedando para la Legislatura la emisión de normas que regulen los términos de la asunción de éstos por parte del gobierno del Estado, así como el dictamen correspondiente que califique la imposibilidad del ejercicio de la función o de la prestación del servicio por el Ayuntamiento, sin que de ninguna manera se pueda interpretar que la Legislatura puede citar a los servidores públicos del Ayuntamiento so pretexto de estar vigilando oficiosamente tal circunstancia, ni mucho menos puede determinar la asunción de manera unilateral, dado que un presupuesto necesario para la actualización del supuesto que marca la Constitución es la solicitud previa del Municipio, cuestión que es una facultad exclusiva del Ayuntamiento.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Al respecto, el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados establece: "4.3 Una de las reformas más importantes que se introducen en el presente decreto es, sin duda, la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas.

"Este aspecto, está planteado en las iniciativas en estudio, por lo cual, la comisión que suscribe estima procedente eliminar el concurso de los Estados en las funciones y servicios establecidos en la nueva fracción III, para que queden con dicho doble carácter (función y servicio público), las materias descritas en los incisos correspondientes en calidad de competencias municipales exclusivas, sin perjuicio del mecanismo de transferencia previsto en los incisos c) y d) de la ya explicada nueva fracción II.

"...

"De todo lo anterior, se debe concluir que se trata de funciones y servicios del ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de Gobierno: el Ayuntamiento y la administración pública municipal que le deriva."

Por cuanto se refiere específicamente al contenido de la fracción II, inciso d) del artículo 115, se señaló: "4.2.4 En el inciso d), se prevé que la ley estatal contemple, con base en el ámbito de competencia exclusiva municipal, el procedimiento y las condiciones para que el Ayuntamiento transfiera la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, en favor del Estado. Ello mediante la solicitud del Ayuntamiento a la Legislatura, cuando no haya convenio con el gobierno estatal de que se trate."

<sup>56</sup> Véase las consideraciones sostenidas en la controversia constitucional 14/2001 ya citada.



159. Finalmente, se debe señalar que, contrario a lo que argumenta el Poder demandado, la facultad para citar a servidores públicos municipales que establece el artículo impugnado no puede derivar de la facultad de revisión y fiscalización de la cuenta pública.

160. El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal establece que: "(l)as Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas".

161. Ese artículo se debe de leer en conexión con lo que se dispone en el artículo 116, fracción II, de la Ley Fundamental:

"Las Legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público."

162. De los citados preceptos se advierte con claridad que se faculta a las Legislaturas de las entidades federativas para fiscalizar las cuentas públicas de los Ayuntamientos por conducto de la entidad de fiscalización<sup>57</sup> y, por tanto, la reglamentación de dicha facultad debe establecerse en las Constituciones y leyes locales.

<sup>57</sup> En la reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 constitucional, se agregó el término "fiscalizarán", refiriéndose a la actuación de la Legislatura respecto de la cuenta pública municipal. En el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se explicó la razón de tal adición de la siguiente manera: "A juicio de la comisión suscrita, la incorporación del término fiscalización atiende el sentido que anima la reforma constitucional en curso de su artículo 79, misma que daría lugar a la creación de la entidad de fiscalización superior."



163. Este Tribunal Pleno ha considerado que la citada facultad junto con la de aprobación de leyes de ingresos y determinación del presupuesto de egresos municipales tienen, entre otras finalidades, la de revelar el estado de las finanzas públicas, así como asegurar la realización transparente de los planes de desarrollo y sus programas, lo cual se logra mediante la verificación de la asignación adecuada de los recursos disponibles, el control, vigilancia y fincamiento de responsabilidades correspondientes.<sup>58</sup>

164. Ahora bien, el artículo impugnado no puede encontrar su origen en la facultad de fiscalización. Esto, porque este artículo no pretende regular la facultad de fiscalización de la cuenta pública de los Municipios por parte del Estado.

165. El artículo se encuentra en el capítulo I del título primero de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima denominado "Disposiciones generales". El precepto impugnado no sólo analiza la posibilidad de citar a los servidores públicos municipales, sino que se construyó para establecer una hipótesis normativa para poder citar a varios funcionarios públicos (entre ellos, los de la administración pública estatal o paraestatal, municipal y paramunicipal) y a personas físicas o morales que hayan manejado recursos de la hacienda pública (se debe entender que de la hacienda pública estatal). En específico, respecto de la posibilidad de citar a los servidores públicos municipales, el artículo da lugar a poder aplicar diversos supuestos: cuando se encuentre en estudio una iniciativa para expedición o reformas de un ordenamiento relacionado con el área de su competencia (fracción I), cuando exista la necesidad de conocer información sobre la aplicación de las políticas públicas en el ámbito de su competencia (fracción III) y para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público (fracción IV).

<sup>58</sup> Resulta aplicable el criterio P./J. 72/2000, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS ARTÍCULOS 45 Y 58, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, QUE FACULTA AL CONGRESO DE ESA ENTIDAD PARA REVISAR Y CALIFICAR LAS CUENTAS PÚBLICAS MUNICIPALES, NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, página 964, «registro digital: 191380».



166. También se debe considerar que las iniciativas no abordaron la adición de la fracción IV, aquí impugnada, sino que fue un agregado de la Comisión Dictaminadora en el que no se vislumbra que el objetivo sea regular esa facultad, sino que se limitó a referir que era una práctica que "esta Legislatura ha venido realizando". Aunado a lo anterior, se debe tener en cuenta que la fiscalización de la cuenta pública es un instrumento legal destinado para comprobar una operación ya consumada,<sup>59</sup> sin que el artículo haga esta limitación.

167. Por tanto, no se puede sostener que este artículo vaya dirigido a regular la facultad de fiscalización, máxime que la Legislatura Estatal ha establecido ordenamientos jurídicos propios para regular esta función.<sup>60</sup> Ni siquiera se podría entender que el artículo protege la garantía de audiencia del Municipio en esos casos, pues esta es una prerrogativa, justamente, a favor de los Municipios, por lo que no podría quedar al arbitrio y condiciones que establece el Congreso Estatal.

<sup>59</sup> Artículo 116 de la Constitución Federal. "El Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental tendrá a su cargo:

"I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda, así como el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos locales de los entes públicos a que se refiere el artículo 36 de esta Constitución, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

"En los términos que establezca la ley, fiscalizará también, en coordinación con la Auditoría Superior de la Federación, las participaciones federales que correspondan al Estado y sus Municipios;

"II. Solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública de las entidades en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación contenidos en el presupuesto en revisión, abarque para su ejecución y pago, diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los planes o programas estatales o municipales.

"Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, emita dicho órgano, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la cuenta pública en revisión;

"III. Evaluar el manejo y ejercicio de los recursos económicos de que dispongan el Estado y los Municipios de conformidad con las bases dispuestas en el artículo 134 de la Constitución Federal y en los términos que dispongan las leyes de la materia."

<sup>60</sup> Véase el capítulo II del título décimo de la Constitución Estatal, denominado "Del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado", así como la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Colima.



168. En estas condiciones, al resultar **fundado** el concepto de invalidez en estudio, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, que establece: "Para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público."

## X. Efectos

169. Al ser este artículo el fundamento de validez del acuerdo para comparecer, y éste el preludeo para la emisión del acuerdo de exhortación, procede declarar la invalidez de estos actos sin necesidad de ahondar en el estudio.

170. Esto es, la declaratoria de invalidez se hace extensiva los actos de aplicación del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, a saber: 1) el acuerdo para comparecer presentado por la diputada Claudia Gabriela Aguirre Luna, aprobado en sesión del Congreso Local, el ocho de abril de dos mil veinte, en el que se manda a comparecer al presidente municipal de Colima; 2) el oficio número DPL/1338/2020, por el que dicho acuerdo fue notificado al Municipio; y, 3) el acuerdo de exhortación en donde precisamente se incita al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, para que realice una investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas del presidente municipal, al ser consecuencia de los actos declarados inconstitucionales.

171. Conforme a los artículos 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, que obliga a este Tribunal Pleno a determinar los alcances y efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia, y 42 del mismo ordenamiento legal, en concordancia con el artículo 105, fracción I, antepenúltimo y penúltimo párrafos, de la Constitución Federal, se precisa que la declaratoria de invalidez decretada en esta ejecutoria tiene efectos exclusivamente entre las partes, toda vez que en el presente caso fue el Municipio de Colima, Estado de Colima, el que demandó al Poder Legislativo Local la invalidez de un artículo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, por lo que el órgano demandado estará impedido de aplicar las porciones normativas invalidadas.



172. La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Colima, por lo que la disposición general declarada inválida ya no podrá aplicarse a partir de entonces al Municipio actor.

Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, adicionado mediante el Decreto Núm. 193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve, así como la del punto de acuerdo para comparecer, la del oficio DPL/1338/2020 y la del exhorto de veinticuatro de abril de dos mil veinte, aprobados por el Congreso del Estado de Colima, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Colima, en los términos precisados en los apartados IX y X de esta decisión.

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

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

### En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apar-



tándose del criterio del cambio normativo en el apartado de causas de improcedencia, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por el reconocimiento de la legitimación pasiva del Ejecutivo Local y separándose del criterio del cambio normativo en el apartado de causas de improcedencia, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con aclaraciones en el apartado de precisión de los actos impugnados y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite, a la competencia, a la precisión de los actos impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Núm. 193, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y de su reglamento, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado IX, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica



del Poder Legislativo del Estado de Colima, adicionado mediante el Decreto Núm. 193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve. 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 con reserva de criterio, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado X, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del punto de acuerdo para comparecer, del oficio DPL/1338/2020 y del exhorto de veinticuatro de abril de dos mil veinte, aprobados por el Congreso del Estado de Colima y 2) determinar que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

### **En relación con el punto resolutive tercero:**

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

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

**Nota:** La tesis de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave P./J. 50/2000 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 813, con número de registro digital: 192076.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 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 6 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU IMPROCEDENCIA POR LITISPENDENCIA NO SE ACTUALIZA POR LA EXISTENCIA DE UN DIVERSO JUICIO DE ESA NATURALEZA CON IDENTIDAD DE PARTES Y DE ALGUNOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, SI LOS ACTOS Y NORMAS GENERALES RECLAMADOS SON DIVERSOS [ARTÍCULOS 3, FRACCIONES VIII, X, XXV, XXXII Y XLIV, 8, FRACCIÓN I, INCISOS C), D) Y E), FRACCIÓN II, INCISOS B), E), H) Y K), 9, FRACCIÓN IV, 11, 12, FRACCIONES III Y VIII, 13, FRACCIÓN III, 15, PÁRRAFOS TERCERO Y CUARTO, 18, FRACCIÓN IV, 19, 66, 73, 74, 75, 79, 91, 92, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 147, 148, PÁRRAFO SEGUNDO, 152, 157, 158, 160, PÁRRAFO PRIMERO Y FRACCIONES I, IV Y VI, 161 Y 162 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 153 Y 159 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**V. TRÁNSITO. SU REGULACIÓN IMPLICA EL REGISTRO Y CONTROL DE VEHÍCULOS, LA AUTORIZACIÓN Y REQUISITOS PARA SU CIRCULACIÓN, LA EMISIÓN DE PLACAS Y LICENCIAS, DE LAS REGLAS QUE DEBEN OBSERVAR CONDUCTORES Y PASAJEROS, DE CIRCULACIÓN, DE ESTACIONAMIENTO Y DE SEGURIDAD, ASÍ COMO DE LAS CONDUCTAS QUE SE CONSIDERARÁN INFRACCIONES Y LAS SANCIONES CORRESPONDIENTES.**

**VI. TRÁNSITO. CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS, EN SU ÁMBITO TERRITORIAL, EMITIR LAS NORMAS RELATIVAS A LA ADMINISTRACIÓN, ORGA-**



**NIZACIÓN, PLANEACIÓN Y OPERACIÓN A DICHO SERVICIO, A FIN DE QUE SE PRESTE DE MANERA CONTINUA, UNIFORME, PERMANENTE Y REGULAR.**

**VII. TRÁNSITO. CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES EMITIR LAS NORMAS QUE REGULAN LA PRESTACIÓN DE DICHO SERVICIO PARA DARLE UNIFORMIDAD EN TODO EL ESTADO, MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO NORMATIVO HOMOGÉNEO (LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**VIII. PROCESO LEGISLATIVO. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN LA EMISIÓN DE NORMAS (LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IX. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA EMISIÓN DE LA LEY DE TRÁNSITO ESTATAL CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN (LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**X. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LOS PRECEPTOS LOCALES QUE SEÑALAN EL CONCEPTO DE "DIRECTOR DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL" Y DEFINEN LOS "SERVICIOS AUXILIARES" NO VULNERAN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN X Y 110 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XI. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL PRECEPTO LOCAL QUE DESCRIBE LOS TÉRMINOS DE "DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL", "SEGURIDAD VIAL", "VÍA PÚBLICA" Y "POLICÍA VIAL" NO VULNERA LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL, AL PERMITIR LA EXISTENCIA DE DENOMINACIONES EQUIVALENTES PARA ESTE ÚLTIMO (ARTÍCULO 3, FRACCIONES VIII, XXXII, XLIV**



**XXV, DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL PRECEPTO LOCAL QUE DESCRIBE EL TÉRMINO DE "SEGURIDAD VIAL" SE CONCRETA A LA COMPETENCIA ESTATAL POR LO QUE NO SE VULNERA LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XXXII, DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XIII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL PRECEPTO LOCAL QUE DESCRIBE EL TÉRMINO DE "VÍA PÚBLICA" NO VULNERA LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL, AL PRECISAR QUE AQUÉLLA COMPRENDE LOS PUENTES, BRECHAS Y CAMINOS VECINALES, AVENIDAS, BULEVARES, CALLES, CALLEJONES, CALZADAS BANQUETAS, PLAZAS, PASEOS, ZONAS PEATONALES, PASOS A DESNIVEL Y ANDADORES COMPRENDIDOS DENTRO DE LOS LÍMITES COMPETENCIALES DEL ESTADO (ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XLIV, DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XIV. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL PRECEPTO LOCAL QUE FACULTA AL "POLICÍA VIAL" INTEGRANTE DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, INCLUYENDO TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL, PARA REALIZAR FUNCIONES DE CONTROL, SUPERVISIÓN Y VIGILANCIA CIUDADANA, MANTENER LA SEGURIDAD Y BRINDAR APOYO VIAL, ASÍ COMO PREVENIR LA COMISIÓN DE DELITOS Y PARA APLICAR SANCIONES PREVISTAS POR INFRACCIONES A LA LEY DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL ESTATAL, NO VULNERA EL MARCO CONSTITUCIONAL DE CONCURRENCIA EN ESA MATERIA (ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XXV, DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XV. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LOS PRECEPTOS LEGALES DE LA LEY LOCAL QUE FACULTAN**



**AL "POLICÍA VIAL" INTEGRANTE DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, INCLUYENDO TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL, PARA PONER A DISPOSICIÓN DE LA AUTORIDAD COMPETENTE A QUIEN DETENGAN EN FLAGRANCIA PERMITE QUE AQUÉLLA SE EJERZA DE MANERA COORDINADA ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO (ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN XXV, Y 11 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XVI. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL PRECEPTO LOCAL QUE FACULTA A LA AUTORIDAD ESTATAL PARA PROMOVER, ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE, LA CONSTRUCCIÓN DE CICLOVÍAS Y CIERRE DE VIALIDADES PARA DESTINARLAS AL USO PEATONAL NO ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN LA MATERIA [ARTÍCULO 8, FRACCIÓN I, INCISO C), DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XVII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL PRECEPTO LOCAL QUE FACULTA A LAS AUTORIDADES ESTATALES PARA LLEVAR A CABO TODAS LAS ACCIONES NECESARIAS PARA QUE A LOS MENORES EDAD, ESCOLARES, PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ADULTOS MAYORES Y MUJERES EMBARAZADAS LES SEA FÁCIL, SEGURO Y CÓMODO EL ACCESO AL TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS Y EL DESPLAZAMIENTO EN LAS VIALIDADES A TRAVÉS DE CUALQUIER ADECUACIÓN QUE RESULTE IDÓNEA NO INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL [ARTÍCULO 8, FRACCIÓN I, INCISO D), DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XVIII. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. ES VÁLIDO EL PRECEPTO DE LA LEY LOCAL QUE FACULTA A LAS AUTORIDADES ESTATALES PARA INSTRUMENTAR PROGRAMAS Y CAMPAÑAS DE EDUCACIÓN VIAL Y CORTESÍA URBANA, AL SER ACCIONES DESTINADAS A MEJORAR LAS CONDICIONES EN QUE**



**AQUÉL SE PRESTA [ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XIX. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA DISPOSICIÓN DE LA LEY LOCAL QUE ESTABLECE QUE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD DE LA ENTIDAD FIJARÁ LA UBICACIÓN DE LAS BASES DE SERVICIO O PARADAS PARA ASCENSO Y DESCENSO DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS EN LA VÍA PÚBLICA OBTENIENDO EL VISTO BUENO DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES IMPIDE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DEL MUNICIPIO ACTOR EN LA PLANEACIÓN Y APLICACIÓN DEL PROGRAMA RELATIVO DENTRO DE SU ÁMBITO DE COMPETENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XX. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL PRECEPTO LOCAL CONFORME AL CUAL LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN PODRÁ CELEBRAR CONVENIOS CON PARTICULARES PARA FACILITAR EL PAGO DE LAS MULTAS EN TIENDAS DE SERVICIO, AUTOSERVICIO O DE CONVENIENCIA NO VULNERA LA FACULTAD DEL MUNICIPIO PARA DISPONER LO PROPIO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA (ARTÍCULO 15, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XXI. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL PRECEPTO LOCAL QUE SEÑALA QUE EL PERSONAL OPERATIVO DEBERÁ CONSERVAR EL ORDEN, PRESERVAR LA TRANQUILIDAD PÚBLICA, PREVENIR LA COMISIÓN DE DELITOS, GARANTIZAR EL TRÁNSITO Y LA SEGURIDAD VIAL Y CUMPLIR Y HACER CUMPLIR LAS DISPOSICIONES DE LA LEY Y SU REGLAMENTO DEBE ENTENDERSE EN RELACIÓN CON EL REGLAMENTO VIGENTE Y DIRIGIDO AL PERSONAL FACULTADO PARA ACTUAR DENTRO DEL MUNICIPIO, POR LO QUE NO SE INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 15, PÁRRAFO CUARTO, DE LA**



**LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XXII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES REGULAR LO RELACIONADO CON EL DEBER DE LOS CONDUCTORES DE RESPETAR LOS DISPOSITIVOS PARA EL CONTROL DE LA SEGURIDAD VIAL FIJADOS POR LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE, LAS INDICACIONES DE LA POLICÍA VIAL Y LOS LÍMITES DE VELOCIDAD QUE ESTABLEZCA EL REGLAMENTO CORRESPONDIENTE, AL TRATARSE DE ASPECTOS GENERALES QUE REQUIEREN UNIFORMIDAD EN LA ENTIDAD MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO NORMATIVO HOMOGÉNEO (ARTÍCULO 66 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XXIII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. ES FACULTAD DE LA LEGISLATURA ESTATAL EMITIR LA NORMA QUE PROHÍBE A LOS CONDUCTORES Y PASAJEROS DE VEHÍCULOS ARROJAR O ABANDONAR SOBRE LA VÍA PÚBLICA OBJETOS O DESECHOS SÓLIDOS Y RESERVA AL REGLAMENTO LA PREVISIÓN DE SANCIONES, AL TRATARSE DE ASPECTOS GENERALES QUE REQUIEREN UNIFORMIDAD EN LA ENTIDAD MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO NORMATIVO HOMOGÉNEO (ARTÍCULO 75 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XXIV. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES EMITIR LA NORMA QUE ESTABLECE QUE EL CONDUCTOR DEBE DETENERSE CUANDO SE LO INDIQUE UN POLICÍA VIAL, AL TRATARSE DE UN ASPECTO GENERAL QUE REQUIERE UNIFORMIDAD EN LA ENTIDAD MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO NORMATIVO HOMOGÉNEO (ARTÍCULO 79 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**



**XXV. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LOS PRECEPTOS LEGALES QUE ESTABLECEN LA DENOMINACIÓN Y FACULTADES DE LA POLICÍA VIAL, DIRECTOR Y SECRETARIO DE TRÁNSITO, ASÍ COMO LA LEY Y EL REGLAMENTO, MULTAS Y SANCIONES, NO IMPLICAN UNA INVASIÓN A LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULOS 147, 148, 152, 157, 158, 160, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I Y VI, 161 Y 162 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XXVI. TRÁNSITO. SU PRESTACIÓN CONLLEVA EL ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS LO QUE REQUIERE UNIFORMIDAD EN TODO EL ESTADO MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO NORMATIVO HOMOGÉNEO.**

**XXVII. TRÁNSITO. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES Y MUNICIPALES PARA REGULAR SU PRESTACIÓN.**

**XXVIII. TRÁNSITO. CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS, EN SU ÁMBITO TERRITORIAL, EMITIR LAS NORMAS CONCRETAS DE ADMINISTRACIÓN, ORGANIZACIÓN, PLANEACIÓN Y OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTO A FIN DE QUE SE PRESTE DE MANERA CONTINUA, UNIFORME, PERMANENTE Y REGULAR.**

**XXIX. TRÁNSITO. CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES EMITIR LAS BASES GENERALES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTO TALES COMO ESTRATEGIAS PARA SU UBICACIÓN EN LA VÍA PÚBLICA Y EN INMUEBLES DE PARTICULARES, DIMENSIONES MÍNIMAS DE ESPACIO POR CADA VEHÍCULO, OBLIGACIÓN DE PREESTABLECER Y PONER A LA VISTA EL COSTO, TARIFA POR TIEMPO DETERMINADO DE PERMANENCIA Y FORMA DE COMPUTARLO.**

**XXX. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA LEGISLATURA ESTATAL CARECE DE FACULTADES PARA REGULAR SOBRE LA UBICACIÓN DE ESTACIONAMIENTOS EN LA VÍA PÚBLICA, AUTORIZACIONES PARA ESTABLECERLOS EN PREDIOS PRIVADOS, SU REGISTRO Y LA EMISIÓN DE LINEAMIENTOS Y MANUALES PARA SU OPE-**



**RACIÓN EN PREDIO DE PARTICULARES, AUTORIZACIONES DE INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE TIEMPO Y COBRO, ASÍ COMO TARIFAS APLICABLES, AL SER ASPECTOS CONCRETOS CUYA REGULACIÓN CORRESPONDE AL ÁMBITO MUNICIPAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN II, INCISO B), 92, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO Y 101 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XXXI. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES REGULAR EL SERVICIO DE ESTACIONAMIENTOS EN LO RELATIVO A LAS INSTALACIONES NECESARIAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD DE PERSONAS Y VEHÍCULOS, ESPACIOS EXCLUSIVOS PARA SU USO POR PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y MUJERES EMBARAZADAS, RAMPAS, ESCALERAS O ELEVADORES PARA ELLAS, SEÑALIZACIÓN DE ESPACIOS DE ESTACIONAMIENTO PARA CADA VEHÍCULO, LA NECESIDAD DE CONTAR CON SANITARIOS Y CON INSTALACIONES NECESARIAS PARA PROPORCIONAR EL SERVICIO DE MANERA SEGURA A LOS USUARIOS DE MOTOCICLETAS Y BICICLETAS, AL TRATARSE DE BASES GENERALES PARA LOS PRESTADORES DE AQUEL SERVICIO QUE REQUIEREN HOMOLOGACIÓN EN TODA LA ENTIDAD (ARTÍCULO 102 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XXXII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA DISPOSICIÓN DE LA LEY LOCAL QUE ESTABLECE QUE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LA ENTIDAD EN COORDINACIÓN CON LOS AYUNTAMIENTOS PROMOVERÁ LA OPERACIÓN DE ESTACIONAMIENTOS PRIVILEGIANDO SU UBICACIÓN EN ZONAS CERCANAS A LAS TERMINALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 103 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XXXIII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL PRECEPTO LOCAL QUE ESTABLECE QUE LAS AUTORIDADES DE**



**TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL ESTÁN FACULTADAS PARA INGRESAR AL INTERIOR DE LOS ESTACIONAMIENTOS CUANDO SE SUSCITEN INFRACCIONES O ACCIDENTES VIALES O SE PRETENDA CUMPLIMENTAR UNA ORDEN DE ASEGURAMIENTO DE ALGÚN VEHÍCULO EN TÉRMINOS DE LA LEY Y DEL REGLAMENTO, DEBE ENTENDERSE COMO EL REGLAMENTO QUE EMITA EL PROPIO AYUNTAMIENTO (ARTÍCULO 104 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XXXIV. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA DISPOSICIÓN DE LA LEY LOCAL QUE FACULTA A LA AUTORIDAD ESTATAL PARA MODIFICAR LAS CONDICIONES EXISTENTES AL OTORGAR LA AUTORIZACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ESTACIONAMIENTO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 105 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XXXV. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER LAS OBLIGACIONES GENERALES A CARGO DE LOS PRESTADORES DEL SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTO (ARTÍCULO 106, FRACCIONES I, II, III, V, IX, X Y XII DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XXXVI. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LOS TÉRMINOS "DIRECCIÓN" Y "REGLAMENTO" DEBEN SER ENTENDIDOS RESPECTIVAMENTE CON REFERENCIA A LA DIRECCIÓN DE TRÁNSITO O SU EQUIVALENTE EN EL MUNICIPIO Y AL REGLAMENTO QUE ÉSTE EMITA (ARTÍCULO 106, FRACCIONES VIII Y XI, DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XXXVII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS REGULAR LAS OBLIGACIONES A**



**CARGO DE LOS PRESTADORES DEL SERVICIO DE ESTACIONAMIENTO DE RESERVAR UN PORCENTAJE DEL CUPO A VEHÍCULOS PENSIONADOS POR MES, CONTAR CON SEGURO DE COBERTURA AMPLIA Y ENTREGAR A LOS USUARIOS EL RECIBO QUE ACREDITE EL INGRESO DEL VEHÍCULO RESPECTIVO, POR LO QUE LA LEY LOCAL QUE LAS PREVEÉ VULNERA LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 106, FRACCIONES IV, VI Y VII, DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XXXVIII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. COMPETENCIA DEL LEGISLADOR LOCAL PARA ESTABLECER QUE LAS PERSONAS ENCARGADAS DE ACOMODAR LOS VEHÍCULOS EN LOS ESTACIONAMIENTOS DEBERÁN CONTAR CON LICENCIA DE CONDUCIR VIGENTE, AL TRATARSE DE UN ASPECTO GENERAL QUE REQUIERE UNIFORMIDAD EN LA ENTIDAD (ARTÍCULO 107 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XXXIX. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES REGULAR SOBRE LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES PARA LOS PRESTADORES DEL SERVICIO DE ESTACIONAMIENTO PÚBLICO EN INMUEBLES PARTICULARES, AL TRATARSE DE UN ASPECTO GENERAL QUE REQUIERE UNIFORMIDAD EN LA ENTIDAD (ARTÍCULO 108 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XL. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. ES FACULTAD DE LA LEGISLATURA LOCAL ESTABLECER LA ATRIBUCIÓN DEL SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO PARA SUPERVISAR QUE LA CALIFICACIÓN DE INFRACCIONES, SANCIONES O AMONESTACIONES IMPUESTAS POR LA POLICÍA VIAL SEAN INHIBITORIAS, AL TRATARSE DE UN ASPECTO GENERAL QUE REQUIERE UNIFORMIDAD EN LA ENTIDAD [ARTÍCULO 8, FRACCIÓN II, INCISO E), DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**



**XLII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. ES FACULTAD DE LA LEGISLATURA LOCAL ESTABLECER LA ATRIBUCIÓN DEL DIRECTOR DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL DEL ESTADO PARA MANTENER, ACTUALIZAR Y VIGILAR LOS REGISTROS, ARCHIVOS Y CONTROLES DEL ÁREA A SU CARGO RELATIVOS A LA EXPEDICIÓN DE PLACAS Y TARJETAS DE CIRCULACIÓN Y DEMÁS DATOS SOBRE VEHÍCULOS Y CONDUCTORES, AL TRATARSE DE UN ASPECTO GENERAL QUE REQUIERE UNIFORMIDAD EN LA ENTIDAD (ARTÍCULO 12, FRACCIÓN VII, DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XLIII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE QUE LA CONTRAVENCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE ARROJAR O ABANDONAR EN LA VÍA PÚBLICA OBJETOS O DESECHOS SÓLIDOS POR PARTE DE CONDUCTORES Y PASAJEROS SERÁ SANCIONADA CONFORME AL REGLAMENTO CORRESPONDIENTE, DEBE ENTENDERSE A AQUEL QUE EMITA EL PROPIO AYUNTAMIENTO (ARTÍCULO 75 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XLIV. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LOS PRECEPTOS LOCALES QUE ESTABLECEN LA OBLIGACIÓN DE LOS CONDUCTORES DE RESPETAR LOS DISPOSITIVOS PARA EL CONTROL DE LA SEGURIDAD VIAL Y LOS LÍMITES DE VELOCIDAD ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO, ASÍ COMO LA DE DETENERSE CUANDO LO INDIQUE UN POLICÍA VIAL, DEBEN ENTENDERSE REFERIDOS A LAS AUTORIDADES EQUIVALENTES EN EL MUNICIPIO Y AL REGLAMENTO QUE EMITA EL PROPIO AYUNTAMIENTO (ARTÍCULOS 66 Y 79 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XLV. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA FACULTAD DEL DIRECTOR DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL DEL ESTADO PARA INSTALAR PUESTOS DE REVISIÓN A FIN DE DETECTAR PRE-**



**SENCIA DE ALCOHOL EN AIRE ASPIRADO POR LOS CONDUCTORES DE VEHÍCULOS MEDIANTE LA PRUEBA DENOMINADA "ALCOHOLÍMETRO" Y SU CONFIRMACIÓN MÉDICA EN LAS VÍAS PÚBLICAS DE SU COMPETENCIA NO VULNERA LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 73 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XLV. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LAS OBLIGACIONES A QUE DEBEN SOMETERSE LOS CONDUCTORES EN LAS VÍAS PÚBLICAS Y EL ESTABLECIMIENTO DE SANCIONES POR INFRINGIR LA NORMATIVIDAD CONSTITUYEN ASPECTOS GENERALES QUE REQUIEREN UNIFORMIDAD EN LA ENTIDAD (ARTÍCULO 74 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XLVI. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES REGULAR SOBRE LAS NORMAS BÁSICAS DEL LÍMITE DE ALCOHOL PERMITIDO EN LA SANGRE DE LOS CONDUCTORES, EL PROCEDIMIENTO Y PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN Y LAS SANCIONES RESPECTIVAS, AL TRATARSE DE ASPECTOS GENERALES QUE REQUIEREN UNIFORMIDAD EN LA ENTIDAD (ARTÍCULO 74 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XLVII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. CORRESPONDE A LOS AYUNTAMIENTOS EMITIR LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS DE ASPECTOS CONCRETOS DE HORARIOS Y UBICACIÓN DE LOS PUESTOS DE CONTROL DE ALCOHOLEMIA EN LAS VÍAS PÚBLICAS DE SU COMPETENCIA (ARTÍCULO 74 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**XLVIII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. ES FACULTAD DE LA LEGISLATURA LOCAL ESTABLECER LAS ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL DIRECTOR DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA OTORGAR, MODIFICAR, SUSPENDER**



**Y REVOCAR AUTORIZACIONES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS AUXILIARES DE SEGURIDAD VIAL, ASÍ COMO PARA EL USO DE TORRETTAS CON LOS COLORES DESTINADOS PARA TAL FIN, EXCLUSIVAMENTE EN LOS VEHÍCULOS DE EMERGENCIA, AUXILIO VIAL, LOS DESTINADOS A LA CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA VÍA PÚBLICA E INFRAESTRUCTURA URBANA Y DEMÁS SERVICIOS AUXILIARES, RESPECTIVAMENTE, AL TRATARSE DE ASPECTOS GENERALES QUE REQUIEREN UNIFORMIDAD EN LA ENTIDAD [ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN II, INCISOS H) Y K) Y 12, FRACCIONES III Y VIII, DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XLIX. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE. SU PRESTACIÓN IMPLICA LA DE LOS SERVICIOS AUXILIARES DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL DADO QUE SU OBJETO Y FUNCIÓN ES EL TRASLADO DE PERSONAS Y VEHÍCULOS (ARTÍCULOS 111, 112, 113 Y 114 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**L. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE. CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES EMITIR LAS NORMAS QUE REGULAN LOS SERVICIOS AUXILIARES DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL, ADEMÁS DE LAS CARACTERÍSTICAS Y CONTROL DE LOS VEHÍCULOS DESTINADOS PARA TAL EFECTO, ASÍ COMO LA FACULTAD PARA OTORGAR, MODIFICAR, SUSPENDER Y REVOCAR LAS AUTORIZACIONES RESPECTIVAS PARA SU PRESTACIÓN, AL TRATARSE DE ASPECTOS GENERALES QUE REQUIEREN UNIFORMIDAD EN LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 111, 112, 113 Y 114 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**LI. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA PORCIÓN NORMATIVA "PERSONAL OPERATIVO" DEBE ENTENDERSE COMO AQUEL DE LA DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL DEPENDIENTE DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO Y NO DE LAS DEPENDENCIAS MUNICIPALES, POR LO QUE NO SE INVADE**



**LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 13, FRACCIÓN III, DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**LII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. ES FACULTAD DE LA LEGISLATURA LOCAL ESTABLECER LAS ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO Y DEL DIRECTOR DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL, AMBOS DEL ESTADO, PARA ESTABLECER PROGRAMAS DESTINADOS A FAVORECER A PERSONAS DE GRUPOS VULNERABLES, ASÍ COMO CAMPAÑAS PERMANENTES DE EDUCACIÓN VIAL Y CORTESÍA URBANA QUE AYUDEN AL MEJORAMIENTO DE LA CULTURA VIAL Y PREVENCIÓN DE ACCIDENTES, Y PARA PROPONER PROGRAMAS AL SECRETARIO DEL RAMO, RESPECTIVAMENTE, AL TRATARSE DE ASPECTOS GENERALES QUE REQUIEREN UNIFORMIDAD EN LA ENTIDAD [ARTÍCULO 8, FRACCIÓN I, INCISOS D) Y E), DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**LIII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA LEY LOCAL QUE OMITIÉRE DISPONER AUTORIDADES Y FACULTADES EN LA MATERIA PARA LOS MUNICIPIOS, NO IMPIDE A ÉSTOS LA PRESTACIÓN DE AQUEL SERVICIO PÚBLICO AL CONTAR CON LA COMPETENCIA QUE LES OTORGA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [ARTÍCULOS 3, FRACCIONES VIII, X, XXV, XXXII Y XLIV, 8, FRACCIÓN I, INCISOS C), D) Y E), 9, FRACCIÓN IV, 11, 12, FRACCIONES III Y VIII, 13, 15, PÁRRAFOS TERCERO Y CUARTO, 66, 73, 74, 75, 79, 91, 147, 148, 152, 157, 158, 160, FRACCIONES I Y VI, 161 Y 162 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**LIV. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LAS DISPOSICIONES DE LA LEY LOCAL QUE ESTABLECEN DE FORMA GENÉRICA LAS AUTORIDADES MUNICIPALES Y LAS ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA MATERIA NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL AL RECONOCER SU FACULTAD REGLAMENTARIA PARA LA ADMINISTRACIÓN, ORGANIZACIÓN, PLANEACIÓN Y OPERACIÓN**



**DE AQUEL SERVICIO (ARTÍCULOS 18 Y 19 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**LV. LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA Y AUTONOMÍA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS.**

**LVI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**LVII. HACIENDA MUNICIPAL. AUNQUE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE ELLA, ÚNICAMENTE LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.**

**LVIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES.**

**LIX. HACIENDA MUNICIPAL. NO SE VULNERA CON EL COBRO QUE REALICE LA ENTIDAD ESTATAL POR CONCEPTO DE MULTAS POR INFRACCIONES A LA LEY Y OTRAS NORMAS DE TRÁNSITO POR NO SER PARTE DE LOS INGRESOS QUE LE CORRESPONDEN AL MUNICIPIO DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS (ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN IV, 92, 147, 148, 152, 157, 158, 160, 161 Y 162 DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**LX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE PARA EL MUNICIPIO ACTOR [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN II, INCISO B), 91, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR LA DIRECCIÓN, OBTENIENDO EL VISTO BUENO**



**DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES", 92, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON APOYO DE LA DIRECCIÓN", Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DARÁ AVISO A LA DIRECCIÓN", 101, 103, 105 Y 106, FRACCIONES IV, VI Y VII, DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**LXI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE VINCULA A LA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO, PARA QUE EMITA LAS LEYES CUYO CONTENIDO RESULTE ACORDE A LO DETERMINADO, EMPERO NO PUEDEN SERLE APLICADOS AL MUNICIPIO ACTOR LOS ARTÍCULOS DECLARADOS INVÁLIDOS, POR LO QUE PODRÁ UTILIZAR LOS DISPUESTOS EN SU REGLAMENTO, EN CASO DE CONTAR CON UNO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN II, INCISO B), 91, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR LA DIRECCIÓN, OBTENIENDO EL VISTO BUENO DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES", 92, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON APOYO DE LA DIRECCIÓN", Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DARÁ AVISO A LA DIRECCIÓN", 101, 103, 105 Y 106, FRACCIONES IV, VI Y VII, DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**LXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE NO OBLIGA AL MUNICIPIO ACTOR A QUE, AL EMITIR SUS REGLAMENTOS MUNICIPALES SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL, TOME EN CUENTA LOS ASPECTOS CUYA INVALIDEZ SE HAN DETERMINADO PARA SU JURISDICCIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN II, INCISO B), 91, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR LA DIRECCIÓN, OBTENIENDO EL VISTO BUENO DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES", 92, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON APOYO DE LA DIRECCIÓN", Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DARÁ AVISO A LA DIRECCIÓN", 101, 103, 105 Y 106, FRACCIONES IV, VI Y VII, DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**



**LXIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN II, INCISO B), 91, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR LA DIRECCIÓN, OBTENIENDO EL VISTO BUENO DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES", 92, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON APOYO DE LA DIRECCIÓN" Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DARÁ AVISO A LA DIRECCIÓN", 101, 103, 105 Y 106, FRACCIONES IV, VI Y VII, DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**LXIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ Y CONSIGUIENTE INAPLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS RESPECTIVOS SÓLO SURTE EFECTOS RESPECTO DE LOS ACTOS INHERENTES A LOS APARTADOS INVALIDADOS QUE NO SE HAYAN REALIZADO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN II, INCISO B), 91, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR LA DIRECCIÓN, OBTENIENDO EL VISTO BUENO DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES", 92, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON APOYO DE LA DIRECCIÓN", Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DARÁ AVISO A LA DIRECCIÓN", 101, 103, 105 Y 106, FRACCIONES IV, VI Y VII, DE LA LEY NÚMERO 561, DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2015. MUNICIPIO DE BOCA DEL RÍO, ESTADO DE VERACRUZ. 17 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve**.

**VISTOS**, para resolver los autos de la controversia constitucional identificada al rubro; y,



## RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por oficio presentado el veintiséis de mayo de dos mil quince en la Oficina del Servicio Postal Mexicano de la Ciudad de Boca del Río, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,<sup>1</sup> recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiocho siguiente, quien se ostentó como síndico y representante legal del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Boca del Río, Estado de Veracruz, promovió controversia constitucional, en la que demandó la invalidez de los actos emitidos por las autoridades que más adelante se precisan.

2. SEGUNDO.—**Autoridades demandadas y actos cuya invalidez se demandan.**

### **Autoridades demandadas:**

- Poder Legislativo del Estado de Veracruz.
- Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

### **Actos cuya invalidez se demanda:**

#### **• Del Poder Legislativo del Estado de Veracruz:**

• La aprobación y expedición de la Ley Número 561, de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,<sup>2</sup> publicada en el número extraordinario 146 de la Gaceta Oficial del Estado de trece de abril de dos mil quince.

- Las consecuencias legales y de facto de lo anterior.

#### **• Del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz:**

<sup>1</sup> En lo sucesivo "Veracruz".

<sup>2</sup> En lo sucesivo "Ley Número 561".



- La promulgación y publicación el treinta de marzo de dos mil quince, así como la ejecución de la propia norma.

- Las consecuencias de tales actos.

3. TERCERO.—**Preceptos constitucionales cuya violación se plantea.** El Ayuntamiento del Municipio de Boca del Río, Veracruz, señaló violados los artículos 1o., párrafos primero, segundo y tercero, 16, párrafo primero, 17, 40, 115, párrafo primero, fracciones I, párrafo primero, II, párrafos primero y segundo, III, inciso h), IV, párrafo primero, inciso c), párrafos primero, cuarto y quinto, VII, párrafo primero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. CUARTO.—**Antecedentes y conceptos de invalidez.** El Municipio actor hizo valer los que a continuación se sintetizan:

#### **Antecedentes:**

1. El Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 22 de diciembre de 1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 siguiente, que entró en vigor noventa días después de su publicación (23 de marzo de 2000), convierte en atribución exclusiva de los Municipios la función y prestación del servicio público de tránsito dentro de su jurisdicción; según su artículo tercero transitorio los Municipios podrían asumirla previa aprobación del Ayuntamiento.

2. El Congreso del Estado de Veracruz expidió la Ley Número 24, denominada "Para la transferencia de funciones y servicios públicos del Estado a los Municipios".

3. El **siete de enero de dos mil once** se publicó en la Gaceta Oficial del Estado el **Convenio para la Operación y Administración del Servicio Público de Tránsito en el Municipio de Boca del Río, Veracruz, celebrado entre el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz**, a fin de



que el Gobierno Estatal se hiciera cargo de manera formal y material del mando y operación del servicio en el territorio de ese Municipio.

**4. En fecha 13 de febrero del 2014, el Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz, para el periodo 2014-2017 celebró sesión extraordinaria de Cabildo en la que acordó:**

**a) Dar por terminado el Convenio para la Operación y Administración del Servicio Público de Tránsito, celebrado con el Estado, y todos sus efectos legales;**

**b) Que el Ayuntamiento reasumiera la prestación del servicio público de tránsito de manera formal y material, así como recibir la transmisión de los recursos materiales y financieros afectos a ese servicio; y**

**c) Autorizó al síndico municipal para que realizara los trámites y gestiones necesarios ante el Gobierno del Estado para recibir la transmisión de dichos recursos para la prestación del servicio.**

**5. El presidente municipal dirigió al gobernador del Estado el oficio P0066/2014, de 14 de febrero del 2014, como comunicado de los acuerdos de Cabildo y solicitud de transferencia del servicio público.**

**6. El 13 de abril de 2015 se publicó el decreto de 30 de marzo de 2015, por medio del cual se promulgó y publicó la Ley Número 561, que entró en vigor al día siguiente.**

### **Conceptos de invalidez de la demanda.**

**1. Reclama esencialmente, la falta de competencia objetiva del Congreso del Estado de Veracruz para dictar la norma general impugnada, pues en términos del artículo 16 de la Constitución Federal, así como los numerales 4 y 33 de la Constitución del Estado de Veracruz, las autoridades sólo tienen las atribuciones concedidas expresamente en la ley.**



Ninguna norma lo faculta para legislar en materia de tránsito municipal, pues la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, sólo le conceden atribuciones genéricas para aprobar, reformar y abolir las leyes, sin precisar qué tipo de leyes.

Legisló en materia municipal y además estatal, contrario al espíritu del precepto 115, fracción II, de la Constitución Federal, la cual prevé que no debe en una sola ley legislar en materia de tránsito estatal y municipal al mismo tiempo.

**2.** Indebida fundamentación y motivación, en transgresión a las garantías de legalidad y seguridad jurídica contempladas en el artículo 16 constitucional. El decreto impugnado se fundó en los artículos 33, fracción I y 38 de la Constitución Local, 18, fracción I y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 75 y 76 del Reglamento para el Gobierno Interior para el Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz, que no otorgan atribuciones al Estado para legislar en materia municipal el servicio público de tránsito a cargo de los Municipios.

El fundamento para legislar en materia municipal es el precepto 115, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal; sin embargo, no fue invocado para la aprobación y expedición de la norma general cuya invalidez se demanda. Además, dicho precepto establece la competencia municipal en la prestación del servicio de tránsito.

**3.** Carece de motivación, porque no señala las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en cuenta para su emisión.

**4. La invasión de atribuciones exclusivas afecta la autonomía del Municipio sobre la regulación, ordenación y prestación del servicio municipal de tránsito,** precisamente mediante los artículos 3, fracciones VIII, X, XXV y XXXII; 8, fracción I, incisos c), d) y e), fracción II, incisos b), e), h) y k), 9, fracción IV, 11, 12, fracciones III y VIII, 13, fracción III, 15, párrafos tercero y cuarto, 18, 66, 73, 74, 75, 79, 91, 92, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 112, 113, 114, 147, 148, 152, 153, 157, 158, 159, 160, párrafo primero y fracciones I y IV, 161 y 162, de la norma de que se trata.



Tales dispositivos definen a las autoridades estatales, pero no a las municipales en la materia. Omiten indicar la competencia que a éstas corresponde en la prestación del servicio público de tránsito y vialidad; lo que invade su autonomía municipal porque **faculta al secretario de Tránsito y Seguridad Vial del Estado a promover el cierre de vialidades para destinarlas al uso peatonal, proponer al gobernador del Estado las tarifas de los estacionamientos públicos, autorizar la operación, funcionamiento y tarifas de éstos; supervisión y calificación de infracciones impuestas por la policía vial.** Además, concede atribuciones en materia de infraestructura urbana, ello en las zonas de los Municipios.

Lo relativo a programas en materia de tránsito y seguridad vial sobre peatones, conductores operarios y pasajeros del transporte público y particular, así como al resto de los usuarios de las vías públicas.

5. Atribuye a la policía vial la detención de personas que infrinjan la ley o reglamento, sin limitar su actuación a la jurisdicción estatal, implícitamente faculta hacerlo en zonas urbanas competencia de los Municipios.

6. Se da competencia exclusiva al secretario de Seguridad Pública para otorgar, modificar, suspender, revocar y ejercer autorizaciones; al director de Tránsito y Seguridad Vial para proponer lo relativo a la prestación de servicios auxiliares de seguridad vial, lo referente a vehículos de carga especializada para el arrastre y salvamento de vehículos (grúas), así como a su depósito (corralones) no obstante que, en opinión del actor, dichos servicios auxiliares y facultades corresponden en exclusiva al Ayuntamiento en jurisdicción municipal, es decir, dentro de las zonas urbanas.

7. Confiere atribuciones a la Dirección de Tránsito y Seguridad Vial del Estado para instalar puestos de revisión a fin de detectar la presencia de alcohol en aire aspirado en los conductores de los vehículos en las vías públicas de competencia estatal, sin otorgarlas a las autoridades del Ayuntamiento en zonas urbanas del Municipio; por lo que implícitamente impide al mismo ejercer tales atribuciones.



8. El establecimiento de bases de servicios o paradas para ascenso y descenso de pasajeros del transporte público, se concreta a la obtención del visto bueno de las autoridades municipales, ello en total invasión de la autonomía municipal, porque las bases de servicio y paradas para ascenso y descenso de vehículos del transporte público se encuentran ubicadas generalmente en las zonas urbanas de los Municipios y, por tanto, corresponde regular su autorización, revocación, modificación, reubicación o cancelación exclusivamente a la autoridad de tránsito municipal en las zonas urbanas.

**9. Impide al Municipio administrar libremente su hacienda, al no permitir que capte los recursos provenientes de prestar el servicio público de tránsito e imponer multas por transgresión a las disposiciones reglamentarias que debiera emitir en términos de lo dispuesto por el artículo 115, fracciones II, párrafo segundo y IV, párrafo primero, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Veda al Municipio la facultad de levantar actas y boletas de infracción en materia de tránsito municipal, pues dichas atribuciones únicamente se le confieren a la policía vial adscrita a la Dirección de Tránsito dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado; en tanto el Municipio sólo puede realizar actos para los que se encuentre expresamente facultado.

**10. Detrimiento de su libre administración y hacienda.** Sobre señales de estacionamiento de vehículos en la vía pública y uso de parquímetros, se le sujeta a dar aviso y obtener apoyo de la Dirección de Tránsito y Seguridad Vial del Estado.

Lo tocante a la recuperación de licencia o permiso para conducir, tarjeta de circulación del vehículo y retiro del mismo de la vía pública por violación a lo dispuesto por la ley y su reglamento, en caso de que la autoridad municipal las retenga, debe informar a la Dirección de Tránsito y Seguridad Vial del Gobierno del Estado y cuando el titular del documento no las recupere dentro del término de 45 días, debe remitirlas a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado; lo cual, en opinión del actor, invade su autonomía, pues dichas licencias deben



quedar a disposición de la autoridad municipal como garantía del pago de multa, la cual corresponde al Municipio y afecta la exclusiva administración libre de su hacienda.

Así que en aplicación de multas, la referencia a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, hace nugatoria la atribución de la autoridad de tránsito municipal por no citarle.

11. La ley impugnada no delimita atribuciones entre la autoridad estatal y la municipal.

12. Invasión de competencias exclusivas que el **artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal**, le otorga al accionante.

Los servicios públicos de tránsito y policía preventiva son totalmente diferentes en su naturaleza y objetivos, ya que el primero pone orden a la circulación de conductores, peatones, vehículos o semovientes, busca asegurar objetivamente la conducción de personas y sus bienes por las vías públicas de jurisdicción municipal; y el segundo, consiste en dar seguridad a la población en general, tanto en la persona como en su patrimonio.

De ahí que no debe mezclar en una misma disposición legal, la función de seguridad pública con la municipal en materia del servicio público de tránsito; esta debe preverse a través de una ley en materia municipal.

En opinión del actor, el Estado podría crear una policía vial dentro de la estructura orgánica de la policía estatal preventiva, pero no una policía vial adscrita a la Dirección General de Tránsito del Estado, con funciones de policía preventiva y de agente de tránsito, porque con ello permite a las policías estatales ejercer atribuciones que competen a la autoridad municipal, además dentro de su jurisdicción, contrariando el Pacto Federal por invasión de sus competencias.

##### 5. QUINTO.—**Contestaciones de la demanda.**



6. El **Poder Legislativo del Estado de Veracruz**, por conducto de la presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de esa entidad dio contestación a la demanda, en los términos siguientes:

"1. Por cuanto al antecedente marcado con el arábigo 1 es cierto.

"2. Antecedente número 2, es necesario llevar a cabo un análisis jurídico; el criterio es equivocado, por lo siguiente:

"a) La reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determinó, por única ocasión, para los que ya tenían anteriormente los servicios de tránsito municipal, se les reintegrara en un plazo no mayor a 90 días, previa solicitud que se hiciera al Poder Ejecutivo del Estado, justificada en que ese servicio ya antes dependía del solicitante.

"b) Dicha reforma se emitió por el Congreso de la Unión el día 23 de diciembre del año 1999, fecha en la que el Municipio de Boca del Río, Veracruz, no tenía ni había tenido la organización del tránsito municipal, por lo que no aplica el término de 90 días, ni aplica esa disposición constitucional a ningún Municipio que no justificara que ya existían anteriormente los servicios de tránsito municipal, y que se les hubiesen retirado por convenio expreso, atendiendo [a]l artículo 115 de la Constitución Mexicana ...

"[E]n el caso que nos ocupa, nunca menciona el actor cuándo solicitó al Poder Ejecutivo la transferencia de dicho servicio de tránsito, como tampoco justifica si ya lo tenía anteriormente para poder determinar jurídicamente su procedencia o improcedencia, por eso no tienen razón de ser sus manifestaciones.

"3. Por lo demás que dice, estatuido en la fracción III del artículo 115 constitucional, lo que debiera impugnar es que en tiempo y forma solicitó la transferencia de dicho servicio al Poder Ejecutivo y que éste no cumplió, (suponiendo sin conceder que así fuera); de aquí que sea necesario precisar que no nos encontramos ante un acto de carácter inconstitucional, sino tal vez se trate de incumplimiento de un convenio celebrado entre dos partes que se llaman Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz y Poder Ejecutivo del Estado, no se debe confundir la acción constitucional con la acción administrativa; por lo tanto



este Congreso de Veracruz que represento no ha violado ninguna norma constitucional federal, estatal y mucho menos del Municipio Libre.

"4. En cuanto expresa que el día 13 de febrero del año 2014 celebró sesión extraordinaria de Cabildo, determinó dar por terminado el Convenio para la Operación y Administración del Servicio Público de Tránsito celebrado con el Estado; si anteriormente la propia administración municipal celebró un convenio con el Poder Ejecutivo del Estado para que éste administrara el servicio de tránsito que le pertenecía, debió dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 115 reformado en el año 1999, es decir mandar su acta de Cabildo, en especial el acuerdo al respecto y justificar que el Poder Ejecutivo no ha cumplido con esta disposición constitucional, pero no pretender que el Congreso del Estado ha emitido una ley, un reglamento o un decreto que tenga el carácter de inconstitucional; son acciones total y absolutamente diferentes y, por lo tanto, no existe ninguna responsabilidad para el Poder Legislativo Estatal.

"5. La parte actora ignora el procedimiento que debe seguir cuando no se cumple con un convenio establecido que previene la Constitución y Ley Orgánica del Congreso, ambas del Estado de Veracruz.

"6. Por lo que respecta al número 5, si el Ejecutivo no le ha dado cumplimiento a su solicitud, no es responsabilidad del Congreso del Estado de Veracruz, no está en sus facultades intervenir en cuestiones propias del Poder Ejecutivo, a menos que alguien lo solicite apegado a derecho justificando su procedencia.

"7. Por lo que respecta al arábigo 6, las disposiciones jurídicas están realizadas en tiempo y conforme a derecho.

"8. En el arábigo número 7, se mal interpretan las normas jurídicas que en ese apartado se citan, ya que de ninguna manera la Ley Número 561, trastoca lo dispuesto en la reforma al artículo 115 de la Constitución Mexicana; en lo que a esta materia se refiere, debe observarse que en sus artículos 17 y 18 la ley impugnada reconoce al Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz, facultades para que organice los servicios de tránsito y vialidad, en un acuerdo que emita en sesión de Cabildo.



"Si no se ha dado curso o cumplimiento al convenio entre el Poder Ejecutivo y el Municipio, pudo demandar la rescisión, por lo que se está ante un problema jurídico común, pero no federal de invasión de competencias.

"Por lo antedicho, los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación invocados en la demanda no son aplicables al caso, las disposiciones reclamadas **se refieren a la circunscripción territorial en que opera la Dirección General de Tránsito y Seguridad Vial del Estado.**

"De tal modo se niega la invasión de autonomía municipal y que se trastoque la Constitución Federal en sus artículos 115, 124 y 133, ya que la propia ley que se impugna respeta todas las facultades que en su caso debe tener la autoridad municipal, defendiendo la constitucionalidad de los artículos 3, 8, 9, 11, 12, 15, 18, 66, 73, 74, 75, 79, 91, 92, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 112, 113, 114, 147, 148, 152, 153, 157, 158, 159, 160, 161 y 162 de la Ley Número 561. ..."

7. El **gobernador del Estado de Veracruz**, representante del Poder Ejecutivo, compareció a contestar la demanda e hizo valer la causa de improcedencia prevista en la fracción III del artículo 19 de la ley reglamentaria, según lo que se indica a continuación:

1. El antecedente marcado en el arábigo 1o. del escrito de demanda, es parcialmente cierto por cuanto hace a la reforma efectuada al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la función y prestación del servicio público de tránsito que se concibió por el Constituyente Permanente ya como una atribución propia del Municipio, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, así como el periodo en que entró en vigor después de su publicación; sin embargo, este hecho se niega en cuanto a la aseveración que hace el actor en el sentido de que la prestación de dicho servicio público, sea una atribución exclusiva del Municipio, pues en el propio texto del artículo 115 constitucional, concretamente en el antepenúltimo párrafo de su fracción III, se estableció que "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", lo cual, el Municipio actor pretende ignorar promoviendo la presente controversia constitucional.



2. Se expidió la Ley Número 24 para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios, asimismo, el servicio público de tránsito se transfirió al Municipio de Boca del Río, Veracruz, el diecisiete de enero de dos mil tres. Niega que tal transferencia se haya hecho de manera arbitraria.

Sobre la aplicación de la ley sostiene que una vez efectuado el acto administrativo de transferencia, la ley no puede ser aplicada nuevamente en perjuicio; sobre esto último, el Municipio actor se encuentra reclamando invalidez en la diversa controversia constitucional 43/2014.

3. La fracción III del artículo 115 de la Carta Magna, la fracción III del numeral 71 de la Constitución Política del Estado de Veracruz y fracción XXII del artículo 35 de la Ley Orgánica del Municipio respectivo, se refieren a la celebración de convenios que pueden llevar a cabo los Ayuntamientos con el Estado, para que éste se haga cargo de manera temporal de algún servicio público, como en el caso lo celebró con el Municipio actor el tres de enero de dos mil once, respecto del servicio público de tránsito; negando la falta de temporalidad en dicho acuerdo de voluntades; además, constituye un tema planteado en la controversia constitucional indicada con anterioridad.

4. La solicitud que presentó el presidente municipal para que se transfiriera el servicio público de tránsito, no respetó lo establecido en el artículo 4 de la Ley Número 24 para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios, es decir que acompañara copia del acta de Cabildo que contuviera el acuerdo del Ayuntamiento para solicitar la devolución del servicio, pues en la petición referida, sólo se transcribió una parte del acuerdo de Cabildo de fecha trece de febrero de dos mil catorce, pero no se acompañó el acta en sí como lo marca la ley. Lo cual, también forma parte de la litis en diversa controversia constitucional.

5. Por tal incumplimiento niega que el Municipio se encuentre prestando actualmente el servicio público de tránsito, pues no se llevó a cabo la devolución del servicio al Municipio; además todo ello, también forma parte del planteamiento que formuló el Municipio actor en la controversia constitucional referida.



6. Niega que la Ley Número 561, concretamente, sus artículos 3, fracciones VIII, X y XXXII; 8, fracción 1, incisos c), d) y e), II, incisos b), e), h) y k); 11; 12, fracciones III y VIII, 13, fracción II; 15, párrafos tercero y cuarto; 18, fracción IV, 66, 73, 79, 91, 92, párrafos primero, segundo y tercero; 101, 103, 110, 112, 113, 114, 147, 148, párrafo segundo; 152, 153, 157, 158, 160, párrafo primero y fracciones I y VI, 161 y 162; vulneren las atribuciones y la autonomía que como Municipio le pertenecen al accionante en relación al servicio público de tránsito.

Estima que más bien, dicha ley en sus artículos 2, 17, 18, 19 y 20, faculta a los Ayuntamientos para que adecuen a la misma sus reglamentos; asimismo, para el control y designación del servicio público de tránsito municipal y seguridad vial, no ejerciendo ninguna función de policía, tampoco dependen de las instituciones policiales, sólo en el supuesto de que transfieran ese servicio público mediante convenio que celebren con el Estado, que en el caso del Municipio actor, el Gobierno del Estado sigue prestando en su territorio el mencionado servicio público; situación que forma parte de la litis de la controversia constitucional 43/2014, que se encuentra en trámite.

Los actos que reclama el Municipio actor, no violan los preceptos de la Constitución de la República ni la del Estado, ya que precisamente el párrafo segundo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución General, establece que **"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"**.

Erróneamente el Municipio pretende una protección de los derechos fundamentales previstos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que en su carácter de autoridad adolece de tales derechos.

Respecto a la falta de competencia objetiva para dictar la norma impugnada que el Municipio actor atribuye al Congreso del Estado, refiere que en términos del artículo 124 constitucional, todo aquello que no está expresamente concedido a la Federación, se encuentra reservado a los Estados.



Reitera que el **párrafo segundo fracción III del artículo 115 de la Constitución General**, establece que "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" de suerte que, el propio texto supremo permite al legislador local emitir leyes en materia de los servicios públicos que corresponden a los Municipios y a su vez obliga a éstos a su observancia.

Además, la materia de seguridad pública es concurrente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Federal.

En ese contexto, al Poder Legislativo Local, sí le es permitido legislar en esa materia; los hoy policías de seguridad vial, pertenecen a los cuerpos de seguridad pública de la entidad federativa, por lo que, no se transgrede el principio de legalidad ni los preceptos constitucionales que alega el actor.

7. Por cuanto se aduce "norma general cuya invalidez se demanda del Congreso del Estado ... se encuentra indebidamente fundada y carente de motivación, que transgrede la garantía de legalidad y seguridad jurídica contemplada en el artículo 16 constitucional" el Ejecutivo insiste en que, el **párrafo segundo fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal**, establece que "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.". Y como facultad residual, en la fracción XL del artículo 33 de la Constitución Local está señalada como atribución del Congreso del Estado: "Las demás que le confieren la Constitución Federal, esta Constitución y las que sean necesarias para hacer efectivas sus atribuciones". Así las cosas, la facultad para legislar en la materia, deriva del propio texto de la Constitución Federal, lo cual no puede pararle ningún agravio al Municipio.

8. La norma general cuya invalidez se demanda, artículos 3, fracciones VIII, X y XXXII; 8, fracción I, incisos c), d) y e), fracción II, incisos b), e), h) y k); 11, 12, fracciones III y VIII, 13, fracción III, 15, párrafos tercero y cuarto; 18, fracción IV, 66, 73, 79, 91, 92, párrafos primero, segundo y tercero, 101, 103,



110, 112, 113, 114, 147, 148, párrafo segundo; 152, 153, 157, 158, 160, párrafo primero y fracciones I y VI; 161 y 162 de la Ley Número 561, [no] transgreden lo dispuesto en el artículo 115, fracciones I, primer párrafo, II, segundo párrafo, y párrafo tercero, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tampoco invade la autonomía del Municipio de Boca del Río, Veracruz, como el accionante señala porque no limitan la jurisdicción con la cual la Dirección General de Tránsito y Seguridad Vial debe fungir en las vías públicas de competencia estatal, **erróneamente aduce que dicho servicio se ejerce en las zonas urbanas del Municipio, ya que el artículo 10, fracción I, con relación al numeral 3, fracción XLV, define las atribuciones de la Dirección General de Tránsito y Seguridad Vial, entre ellas, aplicar la ley y su reglamento en las vías públicas de competencia estatal, entendiéndose por éstas: "Las vialidades comprendidas dentro del territorio del Estado que no sean de competencia federal y las que en su totalidad o en su mayor parte sean constituidas por el Estado, con fondos estatales o por particulares mediante concesión estatal, excepto aquellas que se encuentren dentro de las áreas urbanas de los Municipios cuando el mando y operación de tránsito y seguridad vial de los mismos no recaiga en la secretaría".**

En cuanto el Municipio aduce que la ley desaparece el agente de tránsito y vialidad, al establecer una nueva figura con dualidad de funciones, confunde las atribuciones que el Estado le confiere al Municipio, ya que la misma ley en **el artículo 17 le deja a su cargo el servicio público de tránsito municipal y su denominación. Por tanto, no desaparece la figura del agente de tránsito. El policía vial es la nueva figura que contempla la ley impugnada.**

8. Mediante proveído de cinco de agosto de dos mil quince, el Ministro instructor tuvo por contestada la demanda por parte de los citados Poderes; ordenó dar vista a la actora y a la entonces procuradora general de la República. Asimismo, señaló fecha para la celebración de la audiencia de ley.

9. SEXTO.—**Cierre de instrucción.** El primero de septiembre de dos mil quince, se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en la que se



hizo constar la comparecencia del delegado del Poder Legislativo del Estado de Veracruz; la relación de constancias de autos y admisión de pruebas de las partes. Por formulados los alegatos del síndico del Municipio actor y el delegado del Poder Ejecutivo demandado. Finalmente, se puso el expediente en estado de resolución.

10. La propia actuación denota que **la entonces procuradora general de la República** no formuló pedimento ni expresó alegato alguno.

#### CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto de conformidad con lo dispuesto en 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 Constitucional y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, ya que se plantea un conflicto entre el Municipio de Boca del Río, Veracruz y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, con motivo de una norma general.

12. SEGUNDO.—**Oportunidad.** La impugnada Ley Número 561, se publicó en el número extraordinario 146 de la Gaceta Oficial del Estado, el lunes trece de abril de dos mil quince.<sup>3</sup>

13. La fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

"El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

<sup>3</sup> Foja 120 del expediente en que se actúa.



"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 ..."

14. La controversia constitucional se presentó el veintiséis de mayo de dos mil quince, por lo que ocurrió oportunamente, ya que el término de treinta días legalmente establecido corrió del catorce de abril de ese año, –día hábil siguiente al de la publicación de la legislación que se combate– al veintisiete de mayo de dos mil quince.<sup>4</sup>

15. TERCERO.—**Legitimación.** El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General de la República, establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y alguno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

16. Por su parte, la mencionada ley reglamentaria en su artículo 10, fracciones I y II, establece que tienen el carácter de parte en la controversia constitucional:

a) Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.

b) 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.

<sup>4</sup> Debe tenerse en cuenta que se descuentan, por inhábiles, los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de abril, así como dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés y veinticuatro de mayo del propio año por ser sábados y domingos, respectivamente, así como los días uno y cinco de mayo al ser inhábil por ley, conforme a lo establecido en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero, incisos a), b), c) y n) del Acuerdo General 18/2013, dictado por el Pleno de esta Suprema Corte el diecinueve de noviembre de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de noviembre siguiente, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.



17. Además, la propia ley en su artículo 11 establece: "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 capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

**I. Legitimación activa.** De acuerdo con lo anterior, el **Municipio de Boca del Río, Veracruz, tiene legitimación activa** para promover la controversia, en tanto reclama de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad la aprobación, expedición, promulgación, publicación y ejecución de la Ley Número 561 y sus consecuencias.

18. La persona que promovió en representación del Ayuntamiento se encuentra legitimada para ello, conforme al artículo 37, fracción I, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, con carácter de síndico municipal y representante legal del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Boca del Río, en términos de la copia certificada de la constancia de mayoría que lo acredita como síndico propietario del órgano de gobierno municipal por el periodo 2014-2017, expedida por el Instituto Electoral Veracruzano el nueve de julio de dos mil trece.<sup>5</sup>

19. Asimismo, copia de la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 006, de tres de enero de dos mil catorce,<sup>6</sup> en que se publicó la relación de ediles que integran los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, concretamente el de Boca del Río y el acta de sesión ordinaria de Cabildo de primero de enero de dos mil catorce,<sup>7</sup> correspondiente a la instalación de ese Ayuntamiento.

**II. Legitimación pasiva.** Los demandados, Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz, tienen legitimación pasiva para comparecer con tal carácter a la controversia, toda vez que se les atribuye, en cuanto atañe, la

<sup>5</sup> Foja 44 del tomo en que se actúa.

<sup>6</sup> Fojas 46 a 78, *Ibíd.*

<sup>7</sup> Fojas 79 a 99, *Ibíd.*



aprobación, expedición, promulgación, publicación, ejecución y consecuencias de la norma impugnada.

20. Igualmente, las personas que comparecieron en su representación se encuentran legitimadas.

21. Por el **Poder Legislativo** compareció la presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso, lo que acreditó con copia certificada de la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado, de catorce de enero de dos mil quince,<sup>8</sup> número 019, tomo CXCI, en que se publicó su designación con el carácter que ostenta.

22. De acuerdo con lo previsto en el artículo 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz,<sup>9</sup> le corresponde al presidente de la mesa directiva la representación, de modo que la persona que compareció en su nombre a la presente controversia **se encuentra legitimada para ello**.

23. Por su parte, el **Poder Ejecutivo** acudió por conducto del Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, que acreditó con copia certificada de la Gaceta Oficial de esa entidad federativa número 235 de veintisiete de julio de dos mil diez,<sup>10</sup> con publicación de la constancia de mayoría de uno de diciembre de dos mil diez al treinta de noviembre de dos mil dieciséis, expedida por los Magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial, así como el acta de sesión solemne de fecha uno de diciembre de dos mil diez, formulada por la entonces Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado, en la que se le tomó protesta como gobernador del Estado de Veracruz.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Fojas 222 a 223, *Ibidem*.

<sup>9</sup> "**Artículo 24.** El presidente de la mesa directiva, fungirá como presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el servidor público que designe, mediante acuerdo escrito; ..."

<sup>10</sup> Fojas 528 a 533 del tomo en que se actúa.

<sup>11</sup> Fojas 535 a 541, *Ibidem*.



24. Entonces, si en términos de lo previsto en los artículos 42 y 44 de la Constitución Política de esa entidad federativa,<sup>12</sup> el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado gobernador del Estado y dura en el cargo seis años, del primero de diciembre siguiente a la fecha de su elección, la persona que compareció en el presente juicio en representación del Poder Ejecutivo del Estado, **se encontró legitimada** para ello.

25. CUARTO.—**Causales de improcedencia.** El Poder Ejecutivo, planteó la prevista en la fracción III del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, desde la perspectiva que el accionante con anterioridad había impugnado la prestación del servicio público de tránsito por el Gobierno del Estado de Veracruz en el Municipio de Boca del Río, esto es, en la controversia constitucional 43/2014.

26. Resulta infundado dicho planteamiento, habida cuenta que el artículo 19, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>13</sup> establece la improcedencia del juicio contra normas generales o actos que sean materia de otra controversia constitucional pendiente de resolver, cuando haya identidad de partes, de normas generales o actos y conceptos de invalidez.

27. Al respecto, es un hecho notorio<sup>14</sup> que ante este Alto Tribunal se tramitó la controversia constitucional 43/2014 promovida por el Ayuntamiento de Boca

<sup>12</sup> **Artículo 42.** El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

**Artículo 44.** El gobernador del Estado durará en su cargo seis años y comenzará a ejercer sus funciones el primero de diciembre siguiente a la fecha de su elección.

"El gobernador del Estado cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

"El cargo de gobernador del Estado sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso del Estado."

<sup>13</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; ..."

<sup>14</sup> Datos que constituyen hechos notorios que pueden ser invocados por este Tribunal Pleno de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación suple-



del Río, Veracruz, en la que demandó de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa la invalidez de los siguientes actos y omisiones:

"...

"1. Los actos del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, a través de la Dirección General de Tránsito del Estado, mediante los cuales interviene en la circulación y vialidad de vehículos y peatones en el Municipio de Boca del Río, Veracruz, ejerciendo funciones inherentes al servicio público de tránsito, invadiendo su esfera de competencia, obstruyendo y entorpeciendo las atribuciones y funciones que le corresponden en exclusiva en la prestación de dicho servicio y que el Ayuntamiento que represento presta de forma general, continua, regular, uniforme y completa, a partir del día 4 de abril de 2014, pretendiendo prolongar los efectos jurídicos del 'Convenio para la operación y administración del servicio público de tránsito en el Municipio de Boca del Río, Ver., celebrado entre el Gobierno del Estado, y el Ayuntamiento de Boca del Río, Ver.', de fecha 6 de enero de 2011, publicado en el número extraordinario 7, el día 7 de enero de 2011, en la Gaceta Oficial del Estado, mediante el cual el Municipio de Boca del Río, Veracruz hizo entrega del servicio público de tránsito y vialidad en su jurisdicción municipal al Gobierno del Estado, convenio que está afectado de invalidez en virtud de que se suscribió con violación de las normas constitucionales y legales que se precisan en los conceptos de invalidez, y que además se dio por terminado mediante acuerdo de Cabildo del Ayuntamiento que represento, tomado en la sesión extraordinaria de fecha 13 de febrero de 2014, extinguiéndose sus efectos jurídicos.

"De igual forma se demanda la invalidez de todas las consecuencias legales y de facto del acto que se precisa en el párrafo que antecede.

---

toria en términos del artículo 1 de la ley reglamentaria de la materia, con apoyo además, en la tesis jurisprudencial P./J. 43/2009, del Pleno de este Alto Tribunal, aplicable por identidad de razones, de rubro y datos de identificación siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102, registro IUS: 167593).



"2. La omisión por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de reconocer la atribución constitucional que le corresponde al Municipio de Boca del Río, Veracruz, de tener a su cargo de forma exclusiva la prestación del servicio público de tránsito y vialidad dentro de su jurisdicción municipal y el ejercicio de las funciones inherentes a dicho servicio, contraviniendo directamente lo dispuesto por los artículos 16, párrafo primero, 115, fracción III, inciso h) y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afectando su esfera de competencia.

"De igual forma se demanda la invalidez de todas las consecuencias legales y de facto del acto que se precisa en el párrafo que antecede.

**"3. Los operativos de revisión y/o detención de vehículos y personas** en las calles, avenidas, calzadas, bulevares y demás vías públicas del Municipio de Boca del Río, Veracruz, realizados por el personal operativo de la Dirección General de Tránsito del Estado, por órdenes de su director general, dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, así como **la imposición de multas** a las personas que circulan en las zonas urbanas del Municipio, **invadiendo su esfera de competencia y violentando el Pacto Federal, lo que resulta una intromisión del Estado en la autonomía municipal**, no obstante que dicho servicio es prestado por el Municipio a partir del 4 de abril de 2014, en forma general, continua, regular, uniforme y completa en favor de la población, a quien afectan sus derechos humanos en virtud de actos realizados por una autoridad incompetente, al ser una **atribución propia y exclusiva de los Municipios en términos de lo dispuesto por el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"De igual forma se demanda la invalidez de todas las **consecuencias** legales y de facto del acto que se precisa en el párrafo que antecede.

"4. Los actos que realiza el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz por conducto de la Dirección General de Tránsito del Estado, consistentes en la inminente instalación física de una delegación de esa dependencia en la Avenida Ruíz Cortines número 515, fraccionamiento Costa Verde, en el Municipio de Boca del Río, Veracruz, que ya fue anunciada por las autoridades estatales.



"De igual forma se demanda la invalidez de todas las consecuencias legales y de facto del acto que se precisa en el párrafo que antecede.

**"5. El nombramiento de un delegado de Tránsito del Estado para el Municipio de Boca del Río, Veracruz, que realizó el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por conducto de la Dirección General de Tránsito del Estado; así como los actos que dicho delegado ejerce al realizar funciones y atribuciones en materia de tránsito y vialidad** en las calles, calzadas, avenidas, bulevares y demás vías públicas del Municipio de Boca del Río, Veracruz, invadiendo su esfera de competencia y violentando el Pacto Federal, lo que resulta una intromisión en su autonomía municipal, no obstante que dicho servicio es prestado por el Municipio que represento a partir del 4 de abril de 2014, en forma general, continua, regular, uniforme y completa en favor de la población, a quien afectan sus derechos humanos en virtud de actos realizados por una autoridad incompetente, al ser una atribución propia y exclusiva de los Municipios en términos de lo dispuesto en el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"De igual forma se demanda la invalidez de todas las consecuencias legales y de facto del acto que se precisa en el párrafo que antecede.

**"6. La omisión del Gobierno de Veracruz de entregar al Municipio de Boca del Río, en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cincuenta por ciento de los ingresos que aquél obtuvo por el cobro de infracciones y multas de carácter municipal, a que se obligó en términos de la cláusula cuarta del 'Convenio para la operación y administración del servicio público de tránsito en el Municipio de Boca del Río, Ver., celebrado entre el Gobierno del Estado, y el Ayuntamiento de Boca del Río, Ver.;** que se menciona en el numeral 1, anterior, Convenio y sus efectos jurídicos que se dieron por terminados.

"De igual forma **se demanda la invalidez de todas las consecuencias** legales y de facto del acto que se precisa en el párrafo que antecede.

**"7. La pretensión del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz a través del director jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública de dicha entidad,**



**de sujetar la transmisión de los recursos financieros inherentes al servicio público de tránsito y vialidad** (convenio de 6 de enero de 2011, publicado el día 7 siguiente, en el número extraordinario 7 de la Gaceta Oficial del Estado, del cual se hizo cargo el Estado en forma temporal), **a la existencia de un Convenio de Coordinación para proporcionar apoyo en materia de Seguridad Pública al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, celebrado por el Gobierno Federal con el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual no fue suscrito por el Ayuntamiento que represento, por lo que no genera obligaciones a su cargo; así como el de sujetar la entrega de dichos recursos financieros a la aplicación de las leyes que menciona en su oficio número SSP/DJ/624/2014, de fecha 4 de abril de 2014, dirigido al presidente municipal del Ayuntamiento de Boca del Río, convenios que no son aplicables al presente caso y disposiciones legales secundarias que contravienen lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"De igual forma se demanda la invalidez de **todas las consecuencias legales y de facto** de los actos que se precisan en el párrafo que antecede.

**"8. La negativa tácita del Estado de Veracruz, a través del Poder Ejecutivo, de entregar los recursos financieros inherentes al servicio público de tránsito y vialidad, que el Municipio le delegó en virtud del convenio de fecha 6 de enero de 2011, publicado en fecha 7 de enero del 2011, en el número extraordinario 7, de la Gaceta Oficial del Estado, y que mi representado dio por terminado por acuerdos de Cabildo tomados en la sesión extraordinaria de fecha 13 de febrero de 2014.**

"De igual forma se demanda la invalidez de todas las consecuencias legales y de facto del acto que se precisa en el párrafo que antecede."

28. Como se apuntó en el apartado de resultandos, en el asunto que aquí se resuelve, el Ayuntamiento del Municipio de Boca del Río, Veracruz, demandó de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad, la invalidez de la aprobación, expedición, promulgación, publicación, ejecución y consecuencias, de la Ley Número 561.



29. Así, el análisis comparativo de los reclamos lleva a establecer que si bien, ambos casos se promovieron por el Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz, y se demandó del Poder Ejecutivo de esa entidad la prestación del servicio público de tránsito en dicho Municipio, la realización de actos relativos a ello, también lo es que, a diferencia de aquella, en la presente controversia se impugna como acto destacado la Ley Número 561, que no se impugnó en el diverso caso.

30. Al margen de que en el servicio público de tránsito por parte del Gobierno del Estado se actualicen actos de ejecución de la norma, **en la presente se demanda la invasión de competencias legislativas, de facultades concedidas por la ley para la ejecución de actividades propias, derivadas o conexas al servicio;** de manera que no es factible estimar que en aquella controversia (43/2014), se trate sobre el mismo acto, aun cuando exista identidad de partes y de algunos de los argumentos expuestos en vía de conceptos de impugnación, así como similitud de antecedentes en ambas demandas, toda vez que, el tema aquí planteado, consistente en la invalidez de las disposiciones legales, no sería materia de pronunciamiento en aquél expediente; por tanto, no se actualiza la causa de inviabilidad alegada.

31. Ahora bien, en sesión plenaria de treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, se resolvió aquel asunto, en el sentido de **sobreseer** respecto de algunos actos y en otro aspecto determinó: "fundada la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Boca del Río, Veracruz de Ignacio de la Llave en contra del oficio SSP/DJ/624/2014 de cuatro de abril de dos mil catorce; por lo que se declara su invalidez y deberá devolverse el ejercicio del servicio público de tránsito al Municipio actor, así como todos los bienes cedidos para su realización".

32. Por otro lado, debe decirse que en fechas veintiséis de junio de dos mil diecisiete y ocho de agosto de dos mil diecinueve, se reformaron algunos preceptos de la ley en cuestión entre ellos los artículos 102, 112, 153 y 159 aquí impugnados, de cuyo contenido se observa que estos dos últimos arábigos sufrieron una alteración sustancial, en tanto se cambió la unidad métrica para la infracción y se hizo una redefinición al concepto de infracción y multa, así como agregó el supuesto de conducir en estado de ebriedad, por lo cual, conforme al



criterio mayoritario de este Pleno, el nuevo acto legislativo provoca la cesación de efectos de dichos artículos 153 y 159 impugnados, por lo que sobreviene la causa de improcedencia prevista en la fracción V del numeral 19 de la ley reglamentaria de la materia, y procede sobreseer al respecto en la presente controversia, en el entendido de que lo anterior no aplica para los artículos 102 y 112 dado el objeto de la reforma. En tal virtud, sin que se advierta diverso impedimento, se procede al análisis de fondo.

33. QUINTO.—**Preceptos impugnados.** El accionante dijo solicitar la invalidez de la Ley Número 561, de Tránsito y Seguridad Vial, para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en el número extraordinario 146 de la Gaceta Oficial del Estado, el lunes trece de abril de dos mil quince y sus consecuencias; sin embargo, del contenido integral de la demanda se aprecia que el planteamiento se refiere a los numerales 3, fracciones VIII, X, XXV, XXXII y XLIV, 8, fracción I, incisos c), d) y e), fracción II, incisos b), e), h) y k), 9, fracción IV, 11, 12, fracciones III y VIII, 13, fracción III, 15, párrafos tercero y cuarto, 18, fracción IV, 19, 66, 73, 74, 75, 79, 91, 92, párrafos primero, segundo y tercero, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 147, 148, párrafo segundo, 152, 157, 158, 160, párrafo primero y fracciones I, IV y VI, 161 y 162.<sup>15</sup>

34. Al respecto, es pertinente hacer algunas precisiones establecidas por este Pleno sobre las reglas de suplencia a que se contrae el artículo 40 de la ley de la materia.<sup>16</sup>

35. En la controversia constitucional corresponde a la actora iniciar el proceso<sup>17</sup> y a la demandada formular su réplica o contestación.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Además de los artículos 153 y 159, respecto de los cuales ya se determinó sobreseer en el capítulo de procedencia.

<sup>16</sup> "**Artículo 40.** En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

<sup>17</sup> "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

<sup>18</sup> "**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:

"I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;



36. En efecto, el legislador previó a cargo del actor el señalamiento de los motivos de invalidez en que sostenga la inconstitucionalidad de la norma general o acto que impugna; de esa suerte, considerado el procedimiento como dispositivo y no inquisitivo, el órgano de control no puede relevar al actor de ese deber.

37. El órgano de control jurisdiccional tiene la función de valorar los temas y resolver la contienda conforme a la litis planteada por las partes en la demanda y contestación; la suplencia no implica situaciones no señaladas, ya que por disposición del numeral 40 de la ley reglamentaria, ha de suplir la deficiencia de la demanda, más no la ausencia de queja.

38. Ello no implica que el análisis se realice en un rígido principio de estricto derecho, pues por disposición del artículo rector se debe suplir la deficiencia de la demanda, como medida de **salvaguarda del texto constitucional** y los valores que de ella emanan, lo cual no tiene el alcance de ignorar las **cargas procesales que permean al litigio, previstos en el sistema** como parámetros mínimos que permiten su funcionalidad.

39. De no entenderlo así, se transformaría en un proceso ilimitado para el Alto Tribunal como poseedor del control, que podría resolver caprichosamente sobre cualquier tema y cuestión no pedida, bajo el argumento de rectoría y guarda constitucional, lo cual rompería con la naturaleza del medio de control,

---

"II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;

"III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;

"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;

"V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;

"VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande; y,

"VII. Los conceptos de invalidez."

**"Artículo 23.** El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

"I. La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron; y,

"II. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate; ..."



haciendo ocioso el llamamiento de la demandada a contestar y ofrecer pruebas, ya que el órgano de control podría adoptar la resolución con independencia de ello.

40. Así, el estudio constitucional exige de un planteamiento jurídico formulado e introducido como componente del juicio, que idealmente debe instaurar un argumento lógico jurídico, o que contenga la expresión clara de la causa de pedir, a través del cual se busque demostrar una postura sobre la norma o actos impugnados, la lesión o agravio que se estime causa el acto o ley impugnada y los motivos que originaron el agravio, como expresión suficiente de la causa de pedir.<sup>19</sup>

41. En ese tenor, la presente se ocupará de las disposiciones de ley que fueron señaladas en la demanda, respecto las cuales se formularon argumentos tendentes a demostrar su inconstitucionalidad; en la inteligencia de que si la afectación de alguna de ellas impacta a otra del mismo sistema jurídico que no fue combatida expresamente, se estaría en condiciones de declarar, en vía de consecuencia, su invalidez.

42. SEXTO.—**Planteamiento del problema.** Leído en su integridad el escrito inicial, pone de relieve que se demanda invasión competencial por lo siguiente:

**A.** Incompetencia del Poder Legislativo del Estado de Veracruz para emitir las disposiciones que se impugnan de la Ley Número 561; conforme al artículo 115 de la Constitución Federal.

<sup>19</sup> "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PUEDE ASUMIRLA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA ACREDITAR QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS SON SUSCEPTIBLES DE CAUSAR AFECTACIÓN AL ACTOR.". Décima Época, registro IUS: 2006102, Primera Sala, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, materia constitucional, tesis 1a. CXXIX/2014 (10a.), página 912. "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 IUS: 166990, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia constitucional, tesis P./J. 64/2009, página 1461.



**B.** Transgresión a los principios de legalidad y seguridad jurídica por indebida fundamentación y motivación en términos del artículo 16 constitucional.

**C.** Disponer para el Estado aspectos que son competencia constitucionalmente concedida a los Municipios, en los artículos 3, fracciones VIII, X, XXV, XXXII y XLIV, 8, fracción I, incisos c), d) y e), fracción II, incisos b), e), h) y k), 9, fracción IV, 11, 12, fracciones III y VIII, 13, fracción III, 15, 18, 66, 73, 74, 75, 79, 91, 92, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 147, 148, 152, 157, 158, 160, 161 y 162 de la Ley Número 561, publicada en el número extraordinario 146 de la Gaceta Oficial del Estado, el lunes trece de abril de dos mil quince.

**D.** Las previsiones normativas no permiten al Municipio captar recursos provenientes de la prestación de servicios públicos a su cargo e imposición de multas por infracciones a sus reglamentos, conforme al artículo 115, fracción IV, párrafo primero e inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; concretamente los numerales 9, fracción IV, 19, 92, 147, 148, 152, 157, 158, 160, 161 y 162 de la legislación impugnada.

43. SÉPTIMO.—**Estudio.** Los aspectos impugnados, se analizarán atendiendo a los principios constitucionales cuya vulneración se plantea según los argumentos de invalidez y el marco normativo correspondiente.

**A. Incompetencia del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, para emitir la ley cuyas disposiciones se impugnan.**

44. Este Tribunal Pleno, en interpretación del precepto 115 constitucional reformado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve,<sup>20</sup> ha

<sup>20</sup> **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:  
"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.



"Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

"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.



"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

"b) Alumbrado público.

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

"d) Mercados y centrales de abasto.

"e) Panteones.

"f) Rastro.

"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e,

"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"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.

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

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

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.



"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

"VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

"El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

"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.

"IX. (Derogada, D.O.F. 17 de marzo de 1987).

X. (Derogada, D.O.F. 17 de marzo de 1987)."



emitido diversos pronunciamientos. A partir de que en las relaciones entre reglamentos municipales y leyes estatales rige el principio competencial; no de jerarquía, sostiene que se trata del esquema en que un nivel de autoridad no tiene mayores facultades que el otro, sino cada cual las competencias que constitucionalmente le fueron conferidas.<sup>21</sup>

45. Derivado de ello, el contenido y límites de la producción legislativa sobre servicios públicos y organización no pende de las normas estatales (ni federales), sino directamente del mandato fundamental, cuya extensión o alcance se define según el caso, empero no por voluntad de las Legislaturas en leyes estatales de materia municipal, habida cuenta que la facultad configurativa que le concede la fracción II del artículo 115 constitucional, se contrae a bases para un marco normativo homogéneo que otorgue cierta uniformidad a las funciones y prestación de los servicios en la entidad; en su caso, emitir disposiciones aplicables supletoriamente a Municipios carentes de bandos y reglamentos.

46. En cualquiera de los mencionados supuestos, el legislador debe distinguir si se trata de bases generales o aplicación supletoria,<sup>22</sup> así como motivar la producción legal porque de ese modo, aquellos Municipios que deseen ejercer su facultad reglamentaria, podrán identificar la plataforma que les sirve de punto de partida para ello, dada la idea de fortalecimiento del ente que soporta la división territorial, organización política y administrativa de los Estados, que sirvió de base a la reforma constitucional correspondiente.

<sup>21</sup> "REGLAMENTOS MUNICIPALES DE SERVICIOS PÚBLICOS. SU RELACIÓN CON LAS LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA Y NO POR EL DE JERARQUÍA.". Décima Época, registro IUS: 160766, Pleno, tesis: jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 43/2011 (9a.), página 301.

"ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO)". Décima Época, registro IUS: 160810, Pleno, tesis: jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 44/2011 (9a.), página 294.

<sup>22</sup> "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. DEBEN DETERMINAR LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LAS DE APLICACIÓN SUPLETORIA.". Novena Época, registro IUS: 176953, Pleno, tesis: jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, materia constitucional, tesis P./J. 127/2005, página 2063.



47. Los actos contrarios, se consideran invasores de las facultades municipales.

48. Debido al tema que en esta contienda se plantea, se estima pertinente traer a cuenta que este tribunal al resolver la controversia constitucional 2/98, interpuesta por el Estado de Oaxaca, destacó que el servicio público de tránsito se presta por los tres niveles de gobierno, es decir, que el servicio público federal de tránsito es proporcionado en los caminos y puentes de jurisdicción federal; el servicio público estatal de tránsito en los caminos y puentes de jurisdicción estatal, así como en las **zonas urbanas no atendidas por los Municipios**; y, el servicio público **municipal de tránsito en las zonas urbanas**; precisó que en términos generales, los caminos que comunican a unas zonas urbanas con otras de la misma clase son de jurisdicción federal o estatal.

49. Posteriormente, en intelección de la fracción II, párrafos segundo, tercero y penúltimo del citado precepto, se estableció:<sup>23</sup> "la competencia normativa estatal se extiende, entre otros, a los siguientes rubros: **registro y control de vehículos; reglas de autorización de su circulación; emisión de placas, calcomanías y hologramas de identificación vehicular; reglas de expedición de licencias de manejo y otros requerimientos necesarios para que puedan circular, reglas a las que deben sujetarse los pasajeros y peatones respecto a su circulación, estacionamiento y seguridad; fijación de conductas que constituyan infracciones y sanciones aplicables; facultades de las autoridades de tránsito, y los medios de impugnación de los actos de las autoridades competentes en la materia.**"

50. "[L]as facultades municipales de creación normativa se desplegarán, al menos, respecto de la administración, organización, planeación y operación del servicio de tránsito dentro de su jurisdicción, en garantía de su prestación

<sup>23</sup> Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Asimismo, controversia constitucional 6/2001. Municipio de Ciudad Juárez Chihuahua. 25 de octubre de 2001.

"LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.". Novena Época, registro «digital:» 176949, Pleno, tesis: jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, materia constitucional, tesis P./J. 129/2005, página 2067.



continua, uniforme, permanente y regular. Estos rubros **permiten a los Municipios regular cuestiones como el sentido de circulación de las calles y avenidas, el horario para la prestación de los servicios administrativos, el reparto competencial entre las diversas autoridades municipales en materia de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio** y los medios de impugnación contra los actos de las autoridades municipales, de manera no limitativa. De ahí que serán, por tanto, inconstitucionales todas las normas estatales que no contengan este tipo de regulación general y no concedan a los Municipios espacio suficiente para **adoptar normas de concreción y ejecución que deben permitirles ejercer su potestad constitucional a ser distintos en lo que les es propio**, y a expresarlo desplegando la facultad normativa exclusiva que les confiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional".<sup>24</sup>

51. En ese sentido, determinó la pertinencia de configuración legislativa estatal sobre ciertos aspectos del servicio que requieren uniformidad entre los Municipios de una entidad, de los cuales, por los temas de impugnación de este caso, se enfatizan los siguientes: "... reglas genéricas a las que deben sujetarse los pasajeros y peatones respecto a la circulación, estacionamiento y seguridad; fijación de conductas que constituyan infracciones y sanciones aplicables; la necesidad de sancionar a los conductores que manejen en estado de ebriedad; facultades de las autoridades de tránsito estatales ..."<sup>25</sup>

52. Ahora bien, de la Ley Número 561 se advierten algunas previsiones que no fueron objeto de impugnación, cuyo contenido se traerá a cuenta por ser útil para determinar la naturaleza de la propia norma, a saber los artículos 1, 2 y 17.

<sup>24</sup> "SERVICIO PÚBLICO DE TRÁNSITO EN UN MUNICIPIO. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES Y MUNICIPALES EN SU PRESTACIÓN.". Décima Época, registro «digital:» 160747, Pleno, tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 47/2011 (9a.), página 306.

<sup>25</sup> "SERVICIO PÚBLICO DE TRÁNSITO EN UN MUNICIPIO. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES Y MUNICIPALES EN SU PRESTACIÓN.". Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 306, tesis P./J. 47/2011 (9a.), registro IUS: 160747.



53. El **artículo 1** de la mencionada ley,<sup>26</sup> indica que el objeto de la ley es regular el tránsito de vehículos y personas en las vialidades que no sean de competencia federal, el estacionamiento de vehículos, la seguridad vial y sus organismos auxiliares.

54. El **ordinal 2** del citado ordenamiento, señala que los **Ayuntamientos aplicarán y vigilarán el estricto cumplimiento de la ley** mediante unidades **administrativas** de tránsito y seguridad vial o equivalentes,<sup>27</sup> ajustarán sus reglamentos a la ley y corresponderá su aplicación a la Dirección General de Tránsito y Seguridad Vial cuando el servicio se transfiera al Gobierno del Estado por convenio.

55. El **arábigo 17**,<sup>28</sup> prevé que conforme a la Constitución Federal y la del Estado de Veracruz, así como las leyes que de ellas emanen, los Ayuntamientos tendrán a su cargo el servicio público de tránsito municipal, con la denominación que cada uno determine y en su caso, podrán suscribir convenios de coordinación con el Gobierno del Estado para ceder, de manera temporal, la prestación del servicio de tránsito y seguridad vial al Ejecutivo.

56. En ese tenor se configura como una ley estatal en materia municipal, cuya emisión compete al Poder Legislativo Local, conforme la fracción II del precepto 115 constitucional.

---

<sup>26</sup> "**Artículo 1.** La presente ley es de orden público y observancia general en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y tiene por objeto regular el tránsito de vehículos y personas en las vialidades que no sean de competencia federal, así como el establecimiento de vehículos, la seguridad vial y sus organismos auxiliares."

<sup>27</sup> "**Artículo 2.** Los Ayuntamientos aplicarán y vigilarán el estricto cumplimiento de esta ley, por conducto de las unidades administrativas de tránsito y seguridad vial o su equivalente, y ajustarán a las disposiciones de la misma sus reglamentos en la materia. Podrán prestar el servicio público de tránsito directamente o de manera coordinada con el Gobierno del Estado.

"Cuando el servicio se transfiera por convenio al Gobierno del Estado, la aplicación de la ley y su reglamento se realizará a través de la Dirección General de Tránsito y Seguridad Vial, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública."

<sup>28</sup> "**Artículo 17.** Conforme a lo dispuesto por la Constitución Federal y la del Estado, así como las leyes que de ambas emanen, los Ayuntamientos tendrán a su cargo el servicio público de tránsito municipal, con la denominación que cada uno determine y, en su caso, podrán suscribir convenios de coordinación con el Gobierno del Estado para ceder, de manera temporal, la prestación del servicio de tránsito y seguridad vial al Ejecutivo a través de la secretaría, o bien, para que éste se preste o ejerza de manera conjunta y coordinada entre ambos órdenes de gobierno."



57. La legalidad de su objeto, regulador del servicio público de tránsito y los términos en que ello se haga, dependerá de un análisis pormenorizado; por ende, es **infundada** la impugnación genérica de incompetencia del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

### **B. Transgresión a los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en el artículo 16 constitucional por indebida fundamentación y motivación.**

58. En términos amplios, sobre la fundamentación y motivación normativa se ha dicho que se cumplen los requisitos del precepto 16 constitucional, si el Congreso que expide el acto está expresamente facultado para ello, lo hace dentro de los límites de atribuciones que la Constitución le otorga y se refiere a circunstancias que reclaman ser jurídicamente reguladas; sin requerir que la norma cite los preceptos que faculden a su creador, o implicar motivación específica para cada ordenamiento, sino que ello se hace de manera general en la exposición de motivos.

59. Posteriormente se estableció que, en tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata al entorno jurídico de los particulares, porque se verifican sólo entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de **legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y no se afecten esferas competenciales**; así, la debida fundamentación y motivación se cumple: **a)** con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta que disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y, **b)** la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad la procedencia de la norma y, justifique que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 813, tesis P./J. 50/2000, registro IUS: 192076.



60. En ese tenor se pasa al análisis del impugnado decreto de Ley emitido por el Poder Legislativo del Estado de Veracruz;<sup>30</sup> quien en la exposición de motivos señaló su carácter de órgano constitucionalmente encargado de la producción legislativa estatal y de los argumentos, soporte del que estimó un ordenamiento jurídico dirigido a cubrir la necesidad de organizar de manera funcional y ordenada la circulación de vehículos.

61. Adujo la necesidad de abordar el tema de tránsito y vialidad mediante la búsqueda de soluciones satisfactorias para quienes usan las calles, avenidas y caminos, donde se requería de un distinto trato y conformación de su trazo y utilidad.

62. Que se trata del instrumento jurídico, para establecer coincidencia con la realidad que presenta la movilidad vehicular en el Estado, que abarcara la problemática en todas sus modalidades; a través de medidas adecuadas para edificar una cultura vial responsable y eficaz con participación plural.

63. Enfáticamente, transparentar la vigilancia y ejercicio de la autoridad, de manera que se refleje en las calles la capacitación y entrenamiento de los elementos oficialmente designados para el servicio, así como de los vehículos que circulan en el Estado; armonizar el marco jurídico en la materia, mediante el establecimiento de una organización y funcionamiento que permitiera ordenar la circulación vehicular en toda la entidad federativa.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Como se refirió *supra*, concretamente el artículo 1 precisa que se trata de una ley de observancia en el Estado de Veracruz, para regular el tránsito de vehículos y personas y sus organismos auxiliares.

<sup>31</sup> De la exposición de motivos contenida en la iniciativa con proyecto de Ley de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el 25 de septiembre de 2014 en la Gaceta Legislativa de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, que se transcribe:

"DIP. Anilú Ingram Vallines.

"presidenta de la Comisión Permanente de

"la LXIII Legislatura del H. Congreso del

"Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

"presente.

"El que suscribe, diputado Adolfo Jesús Ramírez Arana integrante del Grupo Legislativo del Partido Revolucionario Institucional de esta LXIII Legislatura del honorable Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con fundamento en los artículos 34 fracción I de la Constitución Política



del Estado; el artículo 48 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y los artículos 8 fracción I y 102 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pongo a consideración de esta honorable Asamblea, la presente 'iniciativa con proyecto de Ley de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave', con base en la siguiente:

"Exposición de motivos

"Durante la presente Legislatura y desde hace algún tiempo, lo mismo en zonas urbanas que en localidades rurales se han escuchado voces de ciudadanos representativos, de grupos de transportistas, organizaciones campesinas y de la ciudadanía en general, respecto a la necesidad de modificar la Ley de Tránsito y Transporte en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues presenta defectos y omisiones que no coinciden con la realidad que hoy presenta la movilidad vehicular en el Estado.

"Como presidente de la Comisión Permanente de Transporte, Tránsito y Vialidad del honorable Congreso, considero que debe abordarse este tema a través de la búsqueda de soluciones que satisfagan a quienes usamos todos los días las calles, avenidas y caminos que requieren un nuevo trato y también, una nueva conformación en su trazo y utilidad; se trata de un sentido problema social pues nos afecta sin distinción.

"Corregir las posibilidades de vialidad y su problemática en todas sus modalidades es urgente, y hay que empezar por profundos cambios a la legislación que lo regula, pues existen fallas en los ordenamientos vigentes y abusos en su aplicación, que es pertinente reconocer, para proceder a un cambio de forma y de fondo.

"El momento es aquí y ahora, esa es la razón que me conduce a presentarla ante esta Comisión Permanente del honorable Congreso del Estado.

"Hay que cambiar el marco jurídico es esta materia, con propuestas adecuadas, que permitan implementar medidas adecuadas para edificar una cultura vial responsable y eficaz en la que puedan participar de manera compartida autoridades y ciudadanos; que nos deje ver a la autoridad como señal del camino y no como enemiga.

"Construir esta iniciativa se logró, gracias al consenso de quienes han expresado su sentir a las autoridades responsables su, ciudadanos con representatividad social que encabezan grupos diversos, también hicieron suyas las críticas que aquejan a la sociedad en general respecto a la aplicación de la ley en los términos actuales.

"Este nuevo instrumento jurídico, aborda exclusivamente la problemática que se refiere a la vialidad en todas sus modalidades por lo que vigilará todos los vehículos que circulen en el Estado, y servirá para armonizar nuestro marco jurídico en la materia, con otros Estados de la República que ya han modernizado sus esquemas de regulación evitando con ello, anarquía en la circulación de vehículos, apoderándose principalmente, de los centros urbanos.

"Permitirá en su aplicación, transparentar la vigilancia y el ejercicio de la autoridad, por parte de los elementos designados oficialmente para ello, que en las calles demostrarán su capacitación y entrenamiento para servicio de los ciudadanos, pues prevé el uso de equipos dotados de tecnología moderna para registrar, del mismo modo, todos los movimientos del personal adscrito a la ahora Dirección de Tránsito y Seguridad Vial y de los conductores.

"En cuanto entre en vigor, está prevista la transformación de la actual Dirección General de Tránsito en Dirección General de Tránsito y Seguridad Vial, que más que cambio de nombre, es una nueva dependencia en su organización y funcionamiento que permitirá obtener ordenamiento en la circulación de vehículos en todo el Estado y propiciará que los flujos marchen al mismo ritmo, evitando el caos que se genera por la actual reincidencia en la falta de cumplimiento de la ley y su reglamento de parte de conductores que no cuentan con capacitación adecuada o voluntad para cumplirlos; basado en esto se destaca como elemento primordial la obligación por parte de los conductores,



de contar con licencia vigente, así como la debida voluntad para respetar la ley, cuestiones que ahora se precisan con mayor claridad.

"Para lograr los cambios que exigen las vialidades en las ciudades del Estado, esta ley prevé correcta señalización para vehículos y peatones, mejora a la que también contribuirán los honorables Ayuntamientos, pues el propósito es lograr consenso y fluidez hacia la orientación adecuada de peatones y conductores de vehículos, destaca en ese aspecto el desarrollo de una cultura vial adecuada y de fácil asimilación.

"En la presente ley, el peatón es la parte más importante del entorno público, pues debe cuidarse evitando a toda costa que se encuentre en riesgo su integridad física y emocional al recorrer calles y avenidas, principalmente en las ciudades con más automotores, al mismo tiempo que se le inculca que también tiene la obligación de transitar correctamente. Esta premisa es fundamental, por lo que a ello se agrega la regulación adecuada en paradas y terminales para el transporte público.

"De manera destacada, aborda el descongestionamiento de calles y avenidas que actualmente se encuentran invadidas por particulares que además de dificultar el libre tránsito de vehículos, disminuyen la capacidad y seguridad de los peatones para utilizar sus banquetas y puntos de cruce.

"Las sanciones se han clasificado en lo general así:

"a) Leves

"b) Graves

"c) Muy graves

"d) Especiales

"Sus montos se han elevado con carácter inhibitorio, es decir que el conocimiento de las posibles sanciones al cometer alguna infracción, causará el desánimo en quien lo cometa y los que puedan observarle, quedando claro que es mejor no infringir la ley.

"Esta es razón también para que quien rebase la ingesta de alcohol permitida, se haga acreedor a un arresto inmutable por veinticuatro horas.

"En el caso de los auxiliares en la aplicación de la ley, se han mencionado mucho las grúas y es evidente el rechazo ciudadano hacia los prestadores de este servicio; con la finalidad de que no existan monopolios, se limita a 3 las concesiones que una persona física pueda tener y 6 cuando se trate de una persona moral y se utilizará tecnología para monitorear el comportamiento de estos elementos para aplicar las sanciones a que se hagan merecedores por incumplimiento de los términos del contrato de concesión.

"La atención a las personas discapacitadas tanto en espacios como en asuntos de circulación de vehículos es muy importante para esta nueva legislación y toma en cuenta iniciativas sobre el tema, por este motivo, contempla llevar a cabo la protección suficiente que merecen en su participación vial.

"Los motociclistas son otro grupo, que esta ley procura, atendiendo sus justas demandas de ser considerados vehículos para todos los efectos pero también con todos los derechos, a lo que se responde con la obligación de reservar de espacios públicos que permitan el crecimiento en el uso de estos vehículos que cada vez, se incrementa por necesidad y economía de combustibles y falta de capacidad en nuestras calles.

"Aspecto muy relevante, es la modernización de los cuerpos encargados del tránsito y la vialidad, que ahora estarán equipados con tecnología acorde a las necesidades actuales y desempeñarán sus labores con todas las restricciones que impidan cualquier desvío en el respeto a la ley, pues existe conciencia que para lograr el reordenamiento vehicular que reclaman los ciudadanos, hace falta eficaz y cabal cumplimiento de los ordenamientos al respecto.

"El sentir social, también está contenido en este documento y dedica un capítulo al manejo y regulación de las manifestaciones públicas, mismas que estarán sujetas a diversas disposiciones con la superior finalidad de no perjudicar a terceros que no tienen que ver con las protestas de quienes invaden calles para ser escuchados.



64. Asimismo, destacó la necesidad de transformar las instituciones, con objeto de ordenar la circulación de vehículos en el Estado y propiciar que los flujos marchen en un mismo ritmo, evitando el caos; el elemento primordial de esclarecer la obligación por parte de los conductores de contar con licencia vigente y la debida voluntad para respetar la ley.

65. La exigencia de establecer cambios viales en las ciudades del Estado, y contribución de los Ayuntamientos al propósito de lograr consenso y fluidez hacia la orientación adecuada de peatones y conductores de vehículos, aspecto en que importa el desarrollo de una cultura vial de fácil asimilación.

66. El cuidado que el peatón debe tener para evitar poner en riesgo su integridad física y emocional. En consonancia, el descongestionamiento de las calles y avenidas ocupadas o invadidas por particulares, ya que dificulta el tránsito de vehículos y disminuye la capacidad de circulación peatonal y general en las vialidades, que pone en riesgo la seguridad.

---

"El tráfico produce también diversas formas de contaminación principalmente en el aire y mediante ruidos, dos cuestiones nocivas para la salud que deben ser reguladas y que ya lo están con las recientes reformas en materia ambiental que fueron aprobadas por esta Sexagésima Tercera Legislatura, a lo que faltaba acoplar lo referente a tránsito y vialidad.

"Parte de los espacios de uso público son los estacionamientos que ahora estarán regulados en todos sus aspectos y tendrán visitas de inspección que permitirán revisar periódicamente el servicio que prestan, las tarifas que aplican, así como la atención alterna a sus accesos y al uso de sanitarios.

"Velar por la protección de los habitantes, es obligación ineludible para todas las instancias de gobierno, esta ley aplica los principios de equidad y justicia para quienes de una u otra manera convivimos cotidianamente a través del transporte.

"Así se mueven también las mercancías, los deshechos, los servicios de combustible como el gas que se consume en los hogares, y un sinnúmero de cosas que sin transporte adecuado cuesta más o no llega.

"Tanto el Distrito federal, como Estados de la República como el de México, Puebla, Morelos o Querétaro, han modernizado su legislación en la medida que crece el sentimiento de respeto ciudadano dentro de los apremios de la vida moderna. Un marco jurídico acorde a la realidad, como el que contiene esta ley, permite encontrar soluciones que llevan como primordial objetivo el bien colectivo.

"Se trata finalmente, de un documento necesario, completo y desde mi punto de vista, acorde a las necesidades que presentan hoy, las vialidades y el tránsito vehicular en todos sus tipos y modalidades dentro del territorio veracruzano."



67. Planteó elevar sanciones para inhibir la violación de las normas, principalmente en el aspecto de quien rebasa la ingesta de alcohol permitida. Además, la utilización de instrumentos de tecnología en apoyo de las acciones de vigilancia y pago de sanciones.

68. En el entorno de los servicios auxiliares propuso fijar límites para evitar monopolios en la prestación del servicio.

69. Consideró a los estacionamientos como parte de los espacios de uso público. Disponiéndose a regular todos los aspectos, incluidas las visitas de inspección periódica sobre el servicio prestado, las tarifas aplicadas, la atención alterna al acceso y uso de sanitarios.

70. Lo anterior constituye la motivación y fundamentación del acto legislativo, que se soportó en los numerales 34, fracción I, de la Constitución Política Local<sup>32</sup> y 48, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.<sup>33</sup>

71. De lo hasta aquí señalado se desprende que la Ley Número 561, se erige con objeto regulatorio dirigido a vehículos y personas en vialidades que no sean de competencia federal; al estacionamiento de vehículos, la seguridad vial y sus organismos auxiliares.

72. Para su emisión se expresaron fundamentos y motivos capaces de cumplir los principios de legalidad y seguridad jurídica a que se contrae el precepto 16 constitucional, por lo que en este aspecto es infundada la impugnación en estudio, al margen de lo que pueda determinarse sobre el contenido y el alcance específico de las porciones legales que en cada caso se impugnen.

73. En la especie, el accionante pretende evidenciar que el legislador estatal viola principios constitucionales en perjuicio de la competencia municipal en los apartados siguientes.

<sup>32</sup> **Artículo 34.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:  
"I. A los diputados del Congreso del Estado. ..."

<sup>33</sup> **Artículo 48.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:  
"I. A los diputados al Congreso del Estado. ..."



**C. Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial. Artículo 3, fracciones VIII, X, XXV, XXXII Y XLIV**, 8, fracción I, incisos c), d) y e), fracción II, incisos b), e), h) y k), 9, fracción IV, 11, 12, fracciones III, VII y VIII, 13, fracción III, 15, párrafos tercero y cuarto, 18, 19, 66, 73, 74, 75, 79, 91, 92, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 113 y 114, 147, 148, 152, 157, 158, 160, 161 y 162 de la **Ley Número 561**.

74. El motivo de invalidez lleva a analizar si el legislador local respeta los principios y límites que permitan al Municipio ejercer sus atribuciones constitucionales, en el marco constitucional y normativo imperante.

75. Lo que se realizará mediante bloques, de manera que al escrutinio de este órgano de control se permita determinar si se emitieron acorde a las competencias de su creador y si, en su caso, se actualizan parámetros de razonabilidad que evidencien la conveniencia de establecer un marco normativo homogéneo.

**C.1. Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio.**

76. **Primera parte.** Se analizan del **artículo 3**, las fracciones **VIII, X, XXV, XXXII y XLIV**,<sup>34</sup> en cuanto describen los conceptos "**dirección**", "**director**", "**po-**

<sup>34</sup> **Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"VIII. **Dirección:** La Dirección General de Tránsito y Seguridad Vial, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado;

"...

"X. **Director:** El director general de Tránsito y Seguridad Vial;

"...

"XXV. **Policía Vial:** El personal operativo, integrante de las instituciones policiales, adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública, y su equivalente en los Ayuntamientos del Estado, que se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, facultado para realizar las funciones de control, supervisión y vigilancia ciudadana, mantener la seguridad y brindar el apoyo vial, así como prevenir la comisión de delitos por parte de conductores, operadores del servicio de transporte público, peatones propietarios de semovientes, y para aplicar las sanciones previstas por infracciones a esta ley, su reglamento y demás



licía vial", "seguridad vial" y "vía pública"; así mismo, el numeral 110,<sup>35</sup> al definir los **servicios auxiliares** de seguridad vial.

77. La citada **fracción X** del **artículo 3**, señala el concepto "director" (de Tránsito y Seguridad Vial) y el numeral 110, al definir los servicios auxiliares, ello en sí mismo **no afecta** la esfera competencial del accionante por su generalidad y carencia de **contenido deóntico** obligado para el Municipio<sup>36</sup> sin limitante alguna. En tal virtud, se debe declarar su **validez**.

78. Respecto del ordinal **3**, **fracción VIII** [el concepto] "dirección: La Dirección General de Tránsito y Seguridad Vial, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado"; la fracción **XXXII** el término **seguridad vial** con referencia concreta y directa a las vialidades que son competencia del Estado, sin implicar al Municipio; la diversa **fracción XLIV** "Vía pública: Las carreteras, puentes, brechas y caminos vecinales, las avenidas, bulevares, calles, callejones, calzadas y banquetas, plazas, paseos, zonas peatonales, pasos a desnivel y andadores comprendidos dentro de los límites del Estado"; la fracción **XXV**, por cuanto define al **policía vial** como: "personal operativo, integrante de las instituciones policiales, adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública, y su equivalente en los Ayuntamientos."

disposiciones aplicables y, en su caso, poner a disposición de la autoridad competente a quienes detengan en flagrancia;

"...

"XXXII. **Seguridad vial**: El objetivo de la coordinación para la prevención y vigilancia de las **vialidades competencia del Estado**, con la finalidad de evitar accidentes viales o la minimización de sus efectos, especialmente para la vida, la salud y bienes de las personas, fomentando la responsabilidad de los usuarios de la vía pública conforme a las normas reguladoras del tránsito, lo que incluye el uso de tecnologías apropiadas para dicho fin, así como la prevención de delitos en las **vialidades**;

"...

"XLIV. **Vía pública**: Las carreteras, puentes, brechas y caminos vecinales, las avenidas, bulevares, calles, callejones, calzadas y banquetas, plazas, paseos, zonas peatonales, pasos a desnivel y andadores **comprendidos dentro de los límites del Estado**."

<sup>35</sup> **Artículo 110**. Son servicios auxiliares de la seguridad vial los siguientes:

"I. Vehículos de carga especializada para el arrastre y salvamento de vehículos;

"II. Depósito de vehículos; y,

"III. En general, los que auxilien y complementen la seguridad vial."

<sup>36</sup> En similares términos con sus matices se resolvió por este Pleno la controversia constitucional 22/2008.



79. La frase final de lo trasunto, lleva a considerar que se excluye de perjuicio al accionante; ya que por un lado, no se obliga a la adopción de los términos a nivel municipal, y por otro, admite la existencia de una denominación equivalente, lo cual evidencia un margen configurativo para el Municipio.

80. De ahí que resulte infundado el planteamiento, y procede declarar la **validez** de las fracciones **VIII, X, XXV, XXXII y XLIV** del **artículo 3, así como el 110 de la ley impugnada**, ya que en su texto definitorio no invade la competencia municipal.

81. **Segunda parte.** El diverso argumento de que las **fracciones XXV, XXXII y XLIV del artículo 3, así como el numeral 8, fracción I, incisos c), d) y e), 11, 15, párrafos tercero y cuarto, 66, 75, 79, 91, 147, 148, 152, 157, 158, 160, párrafo primero, fracciones I y VI, 161 y 162**, disponen atribuciones y facultades sin precisar si sólo se refieren a la jurisdicción en casos en que esté a cargo del Estado la prestación del servicio de tránsito o para su aplicación supletoria, que impiden al Municipio su ejercicio, en especial sobre vialidades, personal operativo, policía vial, imposición y en el pago de multas por infracciones en la materia, así como sistemas de control.

82. Del mencionado **artículo 3, fracción XXXII**, se dijo antes que expresamente se concreta a la competencia estatal, de esa suerte resulta **infundado** el reclamo.

83. Del mismo modo, la **fracción XLIV**, en torno a los "puentes, brechas y caminos vecinales, las avenidas, bulevares, calles, callejones, calzadas y banquetas, plazas, paseos, zonas peatonales, pasos a desnivel y andadores, precisa (sic) los comprendidos dentro de los límites del Estado"; frase esta última, que debe entenderse como límites competenciales, no territoriales.

84. Lo afirmado se sostiene en que el criterio que esta Corte ha establecido para la solución de los conflictos relativos, con base en las facultades que otorga directamente la Constitución a cada nivel gubernamental, al margen de cualquier jerarquía. De esa guisa, procede declarar la **validez** de las **fracciones XXXII y XLIV**.



85. Ahora, para resolver lo inherente a la **fracción XXV del artículo 3**, en el aspecto facultativo o concesorio de funciones dirigido al personal de las instituciones de seguridad pública incluida el de los Municipios, se estima útil traer a cuenta la diversa fracción **XVII** del propio numeral (aunque no fue reclamada) ya que describe a las instituciones policiales como: "corporaciones policiales y fuerzas de seguridad estatales, y demás órganos **auxiliares de la función de seguridad pública del Estado, incluyendo tránsito y seguridad vial**, seguridad penitenciaria, custodia y traslado tanto a los centros de reinserción social como de internamiento para adolescentes y de vigilancia de audiencias judiciales; **así como las corporaciones policiales de los Municipios, comprendiendo en ese caso tránsito y seguridad vial.**"

86. Lo trasunto lleva a considerar que **la locución "policía vial" de la fracción XXV, no sólo está dirigida al personal operativo que forma parte de las instituciones policiales estatales, sino también al de corporaciones municipales, incluyendo tránsito y seguridad vial.** Sin que el legislador local precisara si debe considerarse como una base general a partir de la que el Ayuntamiento pueda ejercer su facultad para denominar en lo propio a los integrantes de las instituciones municipales en materia de tránsito y seguridad vial, que refleje respeto a su facultad de configuración reglamentaria y reparto de funciones.

87. Al respecto, este Tribunal Pleno ha establecido que en asuntos del tipo el estudio se debe centrar en determinar los alcances de cada una de las atribuciones competenciales.<sup>37</sup>

88. En esa virtud, para resolver la invasión aquí demandada al Estado, se parte de que constitucionalmente el servicio público de tránsito y policía preventiva compete al Municipio; la seguridad pública, con **carácter concurrente**,<sup>38</sup> **es para la Federación, la Ciudad de México y los Estados en su**

<sup>37</sup> Así se ha señalado por ejemplo al resolver las controversias constitucionales conexas 163/2016, 210/2016, 216/2016 y 171/2016, resueltas el 2 de octubre de 2017. Asimismo, la controversia constitucional 95/2017, resuelta el 28 de noviembre de 2017, en cuyos casos se tomó como precedente original la controversia constitucional 14/2004, en que este Pleno sentó bases para el análisis.

<sup>38</sup> Respecto de las facultades concurrentes, el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido la jurisprudencia P./J. 142/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena



## jurisdicción,<sup>39</sup> que comprende prevención de delitos, investigación, persecución, y la sanción por infracciones administrativas en términos de ley. La

Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, registro «digital:» 187982, que a la letra dice: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES."

<sup>39</sup> **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

"El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

"La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

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

"Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

"Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

"El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

"El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

"b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

"c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

"d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.



**coordinación de las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno para cumplir el objetivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en las respectivas competencias constitucionales.**

89. El artículo 73, fracción XXI, párrafo segundo, inciso a) y su diversa fracción XXIII, de la Constitución Federal,<sup>40</sup> ponen de relieve que **la función preventiva de delitos e imposición de sanciones por infringir disposiciones administrativas, se incluyó en el sistema coordinado de seguridad** en México para cumplir el objetivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>41</sup>

90. El Congreso de la Unión, en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de dos de enero de dos mil nueve, dispuso **la distribución competencial en la materia, concretamente la forma y bases de coordinación entre la Federación, las entidades y los Municipios** mediante el mandato de: "II. Contribuir, en el ámbito de sus competencias, a la efectiva coordinación del Sistema."<sup>42</sup>

"e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines."

<sup>40</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

"...

"XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución."

<sup>41</sup> Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**Artículo 1.** La presente ley es **reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.**

<sup>42</sup> **Artículo 39.** La concurrencia de facultades entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente:



91. Destacadamente, posibilitó la coordinación entre Estados y Municipios **para hacer efectivo lo previsto en el artículo 115, fracciones III, inciso h) y VII, de la Constitución General**, con lo que cerró el círculo distributivo de competencias, retomando en la ley general lo mandatado constitucionalmente, que tiende a favorecer la prevalencia competencial del Municipio en las materias de que se trata, siempre en coordinación con autoridades de los distintos niveles de gobierno, sin por ello dejar de lado el resto de previsiones de la Carta Fundamental en torno a la debida observancia de las leyes.

92. Particularmente, la fracción II del artículo 39 de la ley general en cita, facultó al Estado a contribuir para la efectiva coordinación del sistema, así como al legislador establecer medios para la eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre el Estado y sus Municipios.

93. Todo lo cual, permite advertir el interés general de lograr un estado de seguridad en la vía pública. Valga referir además, la Estrategia Nacional de Seguridad Vial 2011-2020, orientada en el documento emitido por la Organización Mundial de las Naciones Unidas a través de la Organización Mundial de la Salud para la Seguridad Vial y el Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial, que calificó los traumatismos por incidentes de tránsito como una de las principales causas de muerte a nivel mundial;<sup>43</sup> y formuló **recomendaciones** de cooperación, **coordinación nacional y local en sectores de transporte**, salud, **policía**, justicia, **planificación urbana y de prevención**, mediante la **incorporación de ciertos aspectos de seguridad vial, tal como ar-**

---

"B. Corresponde a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:

"II. Contribuir, en el ámbito de sus competencias, a la efectiva coordinación del sistema;

"...

"Los Estados y los Municipios podrán coordinarse para hacer efectivo lo previsto en el artículo 115, fracciones III, inciso h) y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las Leyes Estatales de Seguridad Pública podrán establecer la posibilidad de coordinación, y en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un Estado y sus Municipios."

<sup>43</sup> Por ejemplo, los hombres de 25 a 33 años de edad son más propensos a morir por un accidente automovilístico, los cuales están en edad reproductiva y, en su mayoría son padres de familia que dejan sin sustento económico a sus familias al fallecer, con las implicaciones económicas, sociales y de desarrollo que ello conlleva.



## **monizar la legislación relativa, el control eficaz de la velocidad, así como el establecimiento y observancia de leyes armonizadas.<sup>44</sup>**

94. Así, queda evidenciada la fuente del sistema de coordinación rector en la materia, como reflejo de la voluntad del legislador permanente, en el sentido de que los distintos niveles de gobierno participen con el fin de lograr la seguridad pública, que constituye el marco normativo vigente.

95. Por otra parte, se tiene que para motivar la configuración legal en materia municipal, el legislador estatal debe exponer las razones por las que estime necesaria la producción en los precisos términos que se llevó a cabo, lo cual parece menguado ante el determinado deber de contribuir para la coordinación y medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre el Estado y sus Municipios.

96. Ahora bien, la exposición de motivos, en lo atinente adujo la necesidad de establecer coincidencia entre la ley y el nivel real de movilidad vehicular en el Estado; abarcar la problemática en todas sus particularidades, mediante nueva conformación de medidas adecuadas para edificar la cultura vial responsable y eficaz, con participación plural. Transparentar la vigilancia y el ejercicio de la autoridad que refleje en las calles la capacitación y entrenamiento de los elementos oficialmente designados para el servicio.

97. Énfasis hecho a la necesaria armonización del marco jurídico en la materia, la transformación de las instituciones, así como la contribución del Ayuntamiento hacia una orientación adecuada de peatones y conductores de vehículos, con el propósito de lograr consenso y fluidez.

98. A partir de ello, el legislador dispuso autoridades, atribuciones, reglas y funciones del personal facultado para realizar actos de control, supervisión y vigilancia, mantener la seguridad y brindar apoyo vial, e invocó el deber de evitar el riesgo a la integridad física y emocional, la finalidad del descongestionamiento de calles y avenidas ocupadas o invadidas por particulares porque dificultan el tránsito de vehículos, disminuyen la capacidad de circulación en general en las vialidades, así como la seguridad.

<sup>44</sup> Organización Mundial de las Naciones Unidas, Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020, [http://www.who.int/roadsafety/decade\\_of\\_action/plan/plan\\_spanish.pdf?ua=1](http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/plan_spanish.pdf?ua=1).



99. Tales elementos, informan las causas, consideraciones y razones en que el legislador del Estado soportó los dispositivos impugnados, cuyo respeto de límites competenciales se actualiza en observancia del citado sistema de coordinación institucional rector en materia de tránsito.

100. Con independencia de lo anterior, una interpretación sistémica y sistemática permite considerar que se trata de una forma de identificar común y uniformemente a aquellos elementos participantes de las funciones propias del servicio público de tránsito y seguridad vial, conforme con la orden de coordinación establecida por el legislador federal para la seguridad [en la vía pública].

101. De ahí que este Tribunal Constitucional estima **infundados** los argumentos de invasión competencial en el aspecto de atribución de facultades de la fracción XXV que se resuelve.

102. Como consecuencia, también la desaparición del oficial de tránsito que alega el actor.

103. La propia fracción **XXV** del **artículo 3**, impugnado por cuanto obliga al **personal operativo**, poner a disposición de la autoridad competente a quien detenga en flagrancia; y el artículo **11** por facultar al **policía vial** para detener a la persona que encuentre en flagrante comisión de un delito o infracción a la ley y su reglamento, así como ponerla a disposición de autoridad competente.

104. Los argumentos con que se pretende justificar que restringe la jurisdicción municipal resultan **infundados**, pues al margen de que por mandato del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cualquier persona procederá en consecuencia, no podría eximirse de tal deber a aquel servidor público investido de autoridad en materia de tránsito y seguridad vial en su jurisdicción, debido al fin general y común que exige la participación coordinada de los elementos que ejercen el servicio público correspondiente. Por lo cual, en el aspecto analizado procede declarar la **validez del artículo 3, fracción XXV**, al igual que sucedió con las diversas XXXII y XLIV y el numeral **11** de la citada ley.



105. Por cuanto los artículos **8, fracción I, incisos c), d) y e)**<sup>45</sup> y **91**, la invasión en el rubro que se viene analizando se basa en que no precisa participación al Municipio, sólo se hace respecto de autoridades del Estado.

106. En particular, el artículo 8, fracción I, **inciso c)**, faculta a la autoridad estatal para promover, ante la que resulte competente, la construcción de ciclovías y cierre de vialidades para destinarlas al uso peatonal; si bien, no refiere alguna de jurisdicción municipal, admite a una autoridad competente, de modo que en el contexto de autoridades estatales en que se desarrolla, se considera que no es contrario al principio distributivo y sus límites; lo que lleva a declarar su **validez**.

107. Asimismo, el siguiente **inciso d)**, impugnado en cuanto faculta a las autoridades estatales para "**llevar a cabo todas las acciones necesarias**" y "**cualquier adecuación que resulte idónea, coordinando la instalación de la (sic) infraestructura**", no refleja intervención de autoridades del Estado en los Ayuntamientos, así que no invade sus competencias constitucionales, y motiva la **validez** de la porción normativa.

<sup>45</sup> **Artículo 8.** El secretario, además de las que le confiere la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, tendrá en materia de tránsito y seguridad vial las atribuciones siguientes:

"I. De carácter delegable:

"...

"c) Promover, ante la autoridad competente, la construcción de ciclovías y el cierre de vialidades para destinarlas al uso peatonal;

"d) Establecer programas, así como llevar a cabo todas las acciones necesarias, destinadas a niños, niñas y adolescentes, escolares, personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres embarazadas, para que les sea fácil, seguro y cómodo el acceso al transporte público de pasajeros y el desplazamiento en las vialidades, a través de rampas, elevadores, exclusividad de espacios, y cualquier adecuación que resulte idónea, coordinando la instalación de infraestructura, equipamiento y señalamientos que se requieran para cumplir con lo anterior;

"...

"e) Instrumentar de manera permanente, en coordinación con otras dependencias, programas y campañas de educación vial y cortesía urbana, que ayuden a mejorar la cultura vial, así como las condiciones en que se presta el servicio de transporte en todas sus modalidades en el Estado, fomentar la prevención de accidentes a través de la concientización y cultura urbana en los veracruzanos; y expedir los acuerdos, manuales y lineamientos para los programas en materia de educación vial."



108. Igualmente el **inciso e)**, de la propia fracción I del artículo 8 en análisis, que permite al secretario de Seguridad Pública del Estado, aunque en materia de transporte más que de tránsito, instrumente programas y campañas de educación vial, ya que lleva a cabo acciones, destinadas a las condiciones en que se presta el servicio en jurisdicción de competencia municipal, lo que lo torna **válido**.

109. Por lo que hace al **artículo 91**,<sup>46</sup> es criterio de este Tribunal Pleno, que la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, incide directamente en el ámbito material que corresponde al servicio público de tránsito y lo referente al ejercicio simultáneo de las competencias previstas en el artículo 115 constitucional.<sup>47</sup>

110. Aunque el titular de la competencia en materia de transporte es el Estado, se debe dar participación al Municipio de manera efectiva, lo cual implica que el legislador no puede establecer lo que desee, pues cuando la realización de los actos se materializa en el ámbito jurisdiccional del Municipio éste debe gozar de una participación realmente efectiva en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros en su jurisdicción y competencias.

111. Así, las disposiciones estatales que ubiquen a los Municipios en un plano normativo meramente auxiliar, con facultades como las de "emitir opinión",

<sup>46</sup> **Artículo 91.** La ubicación de las bases de servicio o paradas para ascenso y descenso del transporte público de pasajeros en la vía pública será fijada por la dirección, obteniendo el visto bueno de las autoridades municipales, procurando que se encuentren como mínimo a quinientos metros una de otra, que cuenten con cobertizo, la señalización correspondiente y la accesibilidad para personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres en periodo de gestación o lactancia.

"Podrán establecerse paradas de transición, de preferencia para los accesos a zonas urbanas densas, los cuales contarán con lugares para estacionamiento donde los usuarios podrán dejar sus vehículos y utilizar servicios de transporte público de pasajeros en cualquiera de sus modalidades. Dichas paradas de transición deberán contar con servicios de sanitarios, iluminadas y con seguridad y vigilancia; también podrán concesionarse espacios en las mismas para establecer tiendas de conveniencia, de autoservicio y pagos de servicios, entre otras."

<sup>47</sup> "TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS. AUNQUE EL TITULAR DE LA COMPETENCIA SOBRE LA MATERIA ES EL ESTADO, EL MUNICIPIO DEBE GOZAR DE UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS RELATIVOS EN LO CONCERNIENTE A SU ÁMBITO TERRITORIAL.". Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 308, tesis P./J. 39/2011 (9a.), registro IUS: 160726.



o "coadyuvar", sin contemplar el alcance que las facultades municipales deben tener, no aseguran su efectiva intervención ni una capacidad de incidencia real en el proceso de toma y aplicación de decisiones.

112. Tal es el caso del dispositivo 91, que aquí se analiza, pues la exposición de motivos apeló particularmente a la contribución de los Ayuntamientos, sin reconocimiento de sus competencias, ni evidenciar atención a su voluntad, más bien los coloca en una situación obligatoria y permisiva de actos preestablecidos.

113. Por consiguiente, se **irroga el efecto invasor que agravia al accionante**, ya que implica actuar en espacios urbanos de jurisdicción y competencia del Municipio, sin participación efectiva del Ayuntamiento en materias que conllevan conceptos y elementos que le son propios, por disponer que la ubicación de bases o paradas para ascenso y descenso del transporte público de pasajeros en la vía pública se fija **"por la dirección, obteniendo el visto bueno de las autoridades municipales"**.

114. Supuesto concreto sobre el cual, esta Corte ha determinado que incide en el uso del espacio físico y el destino de ciertas vialidades del ámbito municipal; por lo cual debe darse al Municipio una participación efectiva, de manera que el Ayuntamiento decida en última instancia si se coloca una parada o base de transporte público en determinada superficie de la vía pública de su competencia.

115. Por tanto, debe declararse **inválido el artículo 91** impugnado, en su porción normativa **"por la dirección, obteniendo el visto bueno de las autoridades municipales"**.

116. Distinto sucede sobre el **artículo 15, párrafo tercero**,<sup>48</sup> que indica **"Sefiplan"** podrá celebrar convenios con particulares para facilitar el pago de las multas, ya sea en tiendas de servicio, autoservicio o de conveniencia; lo cual

<sup>48</sup> **Artículo 15.** Se hará uso de los implementos tecnológicos y financieros existentes que permitan realizar el cobro de las sanciones por infracciones a esta ley y su reglamento. El personal operativo podrá realizar dicho cobro al momento de su imposición, siempre y cuando el infractor cuente con la tarjeta bancaria de crédito o débito que le permita realizar el pago, emitiendo en el acto el comprobante correspondiente.



de modo alguno resta facultades al Ayuntamiento para, en su caso, disponer lo propio.

117. El **párrafo cuarto** de ese numeral 15, al señalar que el personal operativo deberá conservar el orden, preservar la tranquilidad pública, prevenir la comisión de delitos, garantizar el tránsito y la seguridad vial, cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la ley y su reglamento, no infringe las facultades del Municipio, toda vez que por "**personal operativo**" se debe entender "**el personal que esté facultado a actuar dentro del área del Municipio**"; y, la frase la "**ley y su reglamento**" debe hacerse extensiva al reglamento vigente; ello en consonancia con el marco normativo que rige en la materia, por lo cual se declaran **válidos** los párrafos tercero y cuarto del artículo 15.

118. El artículo 66,<sup>49</sup> establece el deber de los conductores de respetar los dispositivos para el control de la seguridad vial fijados por la autoridad correspondiente, las indicaciones de la **policía vial** y los límites de velocidad que establezca el reglamento correspondiente. Consecuentemente a lo ya determinado no puede considerarse inválido el numeral ya que el vocablo **policía vial** no veda atribuciones constitucionales al accionante en la prestación de servicio de tránsito en su jurisdicción; y, por otro lado, ya se ha dicho que las obligaciones de los conductores, son un aspecto que este Alto Tribunal ha considerado razonable se regule homogéneamente por las Legislaturas Estatales, en tal virtud, debe decretarse la **validez** en cuanto a la cita del vocablo "**policía vial**".

119. El artículo 75,<sup>50</sup> que prohíbe a los conductores y pasajeros de vehículos arrojar o abandonar sobre la vía pública objetos o desechos sólidos, así

"...

"Sefiplan podrá celebrar convenios con particulares para facilitar a los infractores el pago de la multa a la que se hayan hecho acreedores, ya sea en tiendas de servicio, autoservicio, de conveniencia, departamentales o en aquellas que reúnan los requisitos establecidos por Sefiplan para realizar dichos cobros."

<sup>49</sup> **Artículo 66.** Los conductores deberán respetar los dispositivos para el control de la seguridad vial fijados por la autoridad correspondiente, las indicaciones de la policía vial y los límites de velocidad que establezca el reglamento correspondiente."

<sup>50</sup> **Artículo 75.** Los conductores y pasajeros de vehículos tendrán prohibido arrojar o abandonar sobre la vía pública objetos o desechos sólidos. La contravención a esta disposición será sancionada conforme al reglamento correspondiente."



como reserva al reglamento la previsión de sanciones, por un lado, constituye una obligación de todos los conductores y, por otro, es un aspecto del que este Alto Tribunal ha considerado razonable su regulación homogénea por las Legislaturas Estatales, al igual que la imposición de sanciones. Por lo que procede declarar su **validez**.

120. Asimismo, el artículo **79**,<sup>51</sup> al prescribir que el conductor debe detenerse cuando se lo indique un policía vial, ya que en precedentes resueltos por esta Corte se ha considerado razonable su regulación homogénea en un Estado, de modo que procede declarar su **validez**.

121. Como consecuencia, la actuación se justifica en el principio de coordinación constitucionalmente establecido como medida para lograr la seguridad.

122. La frase "**ley y su reglamento**" debe entenderse "**reglamento que, en su caso, emita el Municipio**", lo antedicho, pues no obstaculiza al Ayuntamiento emitir sus bandos o reglamentos, y en caso de ya contar con ellos los aplique o, en su caso, los ajustes a la ley estatal en los aspectos mencionados, en el entendido de que su constitucionalidad también pudiera ser objeto de reclamo por invasión de facultades.<sup>52</sup>

123. Respecto a los ordinales **147, 148, 152, 157, 158, 160, párrafo primero, fracciones I y VI, 161 y 162**,<sup>53</sup> aunque el accionante se refiere a la no participación

<sup>51</sup> **"Artículo 79.** Todo conductor tendrá la obligación de detenerse cuando así se lo indique un policía vial; sin embargo, tendrá derecho a exigir que el policía vial que lo detenga se identifique plenamente y le señale conforme a esta ley y su reglamento, la causa por la que está siendo detenido y, en su caso, la infracción cometida y la sanción a la que se ha hecho acreedor."

<sup>52</sup> Controversia constitucional 18/2008, Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos. 18 de enero de 2011.

<sup>53</sup> **"Artículo 147.** Los policías viales podrán imponer, por contravención a las disposiciones contenidas en la presente ley y su reglamento, así como a los reglamentos municipales cuando proceda, las sanciones señaladas en la presente ley."

**"Artículo 148.** Los conductores que cometan alguna infracción a esta ley o su reglamento y realicen una acción u omisión que dé o pueda dar lugar a la tipificación de un delito, serán puestos a disposición de la autoridad competente por conducto de la policía vial que tuvo conocimiento del hecho, sin perjuicio de las sanciones que les corresponda por la infracción vial.



del Municipio en realidad, el motivo de invalidez se hace depender de la denominación y facultades que refieren, a saber, policía vial, director y secretario de tránsito, así como la ley y el reglamento; multas y sanciones, sin que se desprenda que su texto mismo implique invasión competencial para el accionante; al margen de que se analizan por sí mismos en la presente ejecutoria. Por tanto, en su sentido propio se declara la **validez**.

"En caso de que los infractores a que se refiere el párrafo anterior sean menores de edad, el policía vial que tenga conocimiento del caso deberá, además, hacerlo del conocimiento de los padres o tutores para los efectos que correspondan."

**"Artículo 152.** Las infracciones se clasificarán en las categorías siguientes:

"I. Leves;

"II. Graves;

"III. Muy graves; y,

"IV. Especiales."

**"Artículo 157.** Las autoridades municipales que presten el servicio público de tránsito y seguridad vial o su equivalente, cuando con motivo de sus funciones recojan licencias de conducir, informarán mensualmente a la dirección sobre las licencias retenidas y, en caso de que éstas no hayan sido recogidas por su titular en un lapso de cuarenta y cinco días, le serán remitidas a la secretaría para los efectos legales conducentes."

**"Artículo 158.** Cuando se cometa una infracción y la dirección conozca del hecho en flagrancia, los elementos de la policía vial podrán recoger la licencia o permiso para conducir, la tarjeta de circulación del vehículo, o en su caso la autoridad de seguridad vial determinará el retiro del vehículo de la vía pública, en términos de lo dispuesto por esta ley y su reglamento."

**"Artículo 160.** Para la aplicación de las multas, el policía vial que conozca de la infracción correspondiente procederá como sigue:

"I. Se identificará plenamente, indicando su nombre y cargo, y mostrará su placa y credencial que lo acredita como elemento activo de la secretaría;

"...

"VI. Si el policía vial cuenta con terminal electrónica que le permita emitir la boleta de infracción correspondiente y realizar el cobro de la multa en el lugar de los hechos, no conservará en garantía ningún documento del conductor, sólo le hará el cobro con tarjeta de débito o crédito, según sea el caso, nunca en efectivo y solicitará se le firme el comprobante bancario respectivo, así como la boleta de infracción."

**"Artículo 161.** Para la aplicación y ejecución de las demás sanciones, se notificará al infractor o responsable solidario personalmente, mediante correo certificado o correo electrónico, en el domicilio que se encuentre registrado ante la secretaría, la infracción cometida, la sanción que pretende aplicarse y la indicación de que, a partir de la recepción de la notificación, cuenta con diez días hábiles improrrogables para formular los alegatos y presentar las pruebas que en su defensa juzgue convenientes.

"Dentro del término de quince días hábiles, contado a partir de la recepción de los alegatos y pruebas a los que se refiere el párrafo anterior, o finalizado el plazo que la misma indica sin que éstos se hubieren presentado, la autoridad dictará, debidamente fundada y motivada, la resolución que corresponda, notificándola al infractor o al responsable solidario personalmente o en el domicilio que se haya notificado; en caso de no obedecerla se adoptarán las medidas necesarias para la ejecución."



124. **Tercera parte.** Se combaten los numerales **8, fracción II, inciso b), el 92 y del 101 al 108**,<sup>54</sup> desde la perspectiva de que atribuyen al secretario y director, ambos de Seguridad Pública, facultades indelegables relacionadas con el estacionamiento de vehículos.

**"Artículo 162.** El procedimiento a través del cual se impondrán las sanciones por conductas que violen disposiciones de la presente ley y su reglamento, captadas por cualquier dispositivo o medio tecnológico, será el siguiente:

"I. Las actas contendrán el nombre y domicilio del propietario del vehículo, de conformidad con el registro vehicular correspondiente; placa, marca y modelo del vehículo; lugar, fecha y hora en que fue cometida la infracción; descripción de la infracción cometida y la especificación de las disposiciones violadas, así como nombre y firma de la autoridad facultada para imponer la sanción.

"II. La prueba física que arroje el dispositivo tecnológico, en la cual conste la conducta infractora, se contendrá en el acta de infracción; y,

"III. Se notificará dicha acta de infracción en el domicilio de la persona que aparezca como propietario del vehículo."

<sup>54</sup> **"Artículo 8.** El secretario, además de las que le confiere la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, tendrá en materia de tránsito y seguridad vial las atribuciones siguientes:

"...

"II. De carácter no delegable:

"...

"b) Proponer, al gobernador del Estado, las tarifas de los estacionamientos públicos, tomando en cuenta el salario mínimo vigente en la zona de que se trate, así como la oferta y demanda del servicio."

**"Artículo 92.** Los Ayuntamientos, con apoyo de la dirección, señalarán los lugares de la vía pública en donde se podrán estacionar vehículos, indicando qué tipo de vehículos y el tiempo de estacionamiento en su caso.

"En caso de que el Ayuntamiento autorice el uso de parquímetros en áreas determinadas de la vía pública, para sujetar a medición de tiempo y al pago de una cuota el estacionamiento de vehículos, dará aviso a la dirección, con la finalidad de que ésta apoye la instalación de señalamientos y otros implementos necesarios para su óptimo funcionamiento.

"Cuando se estacionen vehículos donde se encuentren instalados parquímetros o cualquier otro sistema que mida el tiempo de estacionamiento en la vía pública, la dirección se apegará al procedimiento que para ese fin establezcan los ordenamientos municipales y el reglamento.

"A falta de señalamiento, los conductores se estacionarán en los lugares en donde exista acotamiento suficiente, sin entorpecer la circulación de otros vehículos, ni los accesos, rampas o lugares exclusivos para personas con discapacidad o mujeres embarazadas, paradas, ni otro elemento de la infraestructura vial al servicio de los demás usuarios."

**"Artículo 101.** Corresponde a la dirección llevar a cabo el registro de estacionamientos y la emisión de los lineamientos y manuales técnicos para regular su operación, de conformidad con lo establecido en este ordenamiento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

"El secretario podrá otorgar autorizaciones para el establecimiento de estacionamientos en predios particulares, a solicitud de sus propietarios, de acuerdo con las disposiciones municipales, esta ley y el reglamento.

"Aquellos estacionamientos privados que den un servicio complementario, podrán operar como públicos, con apego a la reglamentación respectiva."



125. Concretamente, proponer al gobernador del Estado las tarifas de **estacionamientos**, teniendo como base el salario mínimo vigente en la zona de que se trate, así como la oferta y demanda del servicio.

**"Artículo 102.** Los estacionamientos tendrán las instalaciones necesarias para garantizar la seguridad de las personas y los vehículos; contarán con espacios exclusivos para uso de personas con discapacidades y mujeres embarazadas y tendrán, en su caso, rampas, escaleras o elevadores para ellas; deberán estar debidamente iluminados y señalados los espacios de estacionamiento para cada vehículo, y contarán con sanitarios.

"Asimismo, deberán disponer de las instalaciones necesarias para proporcionar el servicio de manera segura a los usuarios de motocicletas y bicicletas."

**"Artículo 103.** La secretaría, en coordinación con los Ayuntamientos, promoverá la operación de estacionamientos, privilegiando su ubicación en zonas cercanas a las terminales del servicio público de transporte de pasajeros."

**"Artículo 104.** Cuando se susciten infracciones o accidentes viales, o se pretenda cumplimentar el aseguramiento de algún vehículo que sea ordenado por autoridad competente al interior de los estacionamientos, las autoridades de tránsito y seguridad vial podrán ingresar a ellos en términos de esta ley y su reglamento."

**"Artículo 105.** Las condiciones que hicieron posible obtener la autorización para la prestación del servicio de estacionamiento no podrán ser modificadas por el particular, sin previo consentimiento por escrito de la autoridad que se la otorgó. Las autorizaciones no son transferibles a terceros."

**"Artículo 106.** Los prestadores del servicio de estacionamiento tendrán las obligaciones siguientes:

"I. Sujetarse a las tarifas establecidas;

"II. Marcar los espacios que garanticen el adecuado estacionamiento de cada vehículo, conforme a las especificaciones reglamentarias;

"III. No rebasar la capacidad de vehículos que contenga la autorización correspondiente, de acuerdo con las especificaciones a que se refiere la fracción anterior;

"IV. Reservar, como mínimo, el veinte por ciento del cupo del estacionamiento a vehículos pensio-  
nados por mes;

"V. Reservar, como mínimo, el diez por ciento de la capacidad total del estacionamiento a vehículos conducidos o que transporten personas con discapacidad o mujeres embarazadas;

"VI. Contar con seguro de cobertura amplia para garantizar a los usuarios el pago de los daños par-  
ciales, pérdida total o robo del vehículo;

"VII. Entregar a los usuarios el recibo que acredite el ingreso de su vehículo, en el que se señale, con reloj marcador, la hora de entrada y salida, el número de placas de circulación y los datos del seguro a que se refiere la fracción anterior;

"VIII. Colocar en lugar visible las tarifas y el horario a que está sujeto el estacionamiento, el nombre del responsable y sus datos de localización, así como el número telefónico de la dirección para que presenten sus quejas;

"IX. Contar con señales informativas, restrictivas y preventivas externas e internas, correspondientes al estacionamiento;

"X. Colocar un aviso suficientemente visible y en lugar estratégico, para informar al público cuando el inmueble se encuentre a su máxima capacidad;

"XI. Permitir la entrada y colaborar con el personal autorizado para verificar el cumplimiento de la presente ley y su reglamento; y,

"XII. Las demás que establezcan la presente ley, su reglamento y otras disposiciones aplicables."



126. Otorgar autorizaciones para establecer estacionamientos en predios particulares, de acuerdo a las disposiciones municipales, la propia ley y el reglamento.

127. Promover la operación de estacionamientos, privilegiando su ubicación en zonas cercanas a terminales de servicio público de transporte de pasajeros; en coordinación con los Ayuntamientos.

128. A cargo de la Dirección de Tránsito Estatal, se dispone el registro de estacionamientos, así como la emisión de lineamientos y manuales técnicos para regular su operación, sujetos a la propia ley.

129. En otro aspecto, obliga a que los Ayuntamientos den aviso a la dirección de tránsito estatal sobre determinados actos, paralelo al establecimiento de características, reglas y funcionamiento de los establecimientos, así como obligaciones concretas para los prestadores del servicio con remisión a la propia ley y su reglamento.

130. A fin de emitir un pronunciamiento, se estima pertinente decir que la **regulación del estacionamiento de vehículos en la vía pública**, históricamente nació por la necesidad de mantener despejadas las vialidades en garantía del libre tránsito, evitar el congestionamiento de vías, así como disminuir la contaminación del medio ambiente provocado por el aforo vehicular.<sup>55</sup>

131. Lo anterior llevó a establecer tarifas por el uso de áreas en la vía pública para estacionamiento de vehículos; y de manera reglada otorgar autorizaciones a particulares para la prestación del servicio público de estacionamiento

---

**"Artículo 107.** Las personas encargadas de acomodar los vehículos en los estacionamientos deberán contar con la respectiva licencia de conducir vigente y cumplir los requisitos y obligaciones que señale el reglamento."

**"Artículo 108.** A los prestadores del servicio de estacionamiento al público de vehículos en inmuebles particulares que acumulen tres sanciones pecuniarias, señaladas en el reglamento, se les podrá suspender la autorización hasta por tres meses y, en caso de reincidencia, la clausura será definitiva."

<sup>55</sup> Conteo de vehículos. <https://bit.ly/2xQH9z9>.



en inmuebles privados que garanticen la comodidad y seguridad de los vehículos, conductores y sus bienes.<sup>56</sup>

132. Este Tribunal Pleno, ha considerado que disciplinar por uso de espacio en zona de la vía pública, **desde la perspectiva de la circulación que lleva implícito el estacionamiento de vehículos, constituye un servicio público que impacta en la competencia municipal**, sobre el cual es dable se dispongan reglas genéricas, comunes a una entidad federativa.

133. Particularmente la controversia constitucional 14/2001, fijó los cimientos interpretativos de distribución competencial, límites de configuración legislativa y escrutinio.

134. La diversa controversia constitucional 6/2001, resuelta el veinticinco de octubre de dos mil uno, con apoyo en aquel precedente, concluyó que en materia de tránsito, los Municipios deben observar en las leyes federales y estatales, que éstas no pueden desconocer la competencia del Municipio para regular cuestiones específicas de tránsito aplicables a su ámbito de jurisdicción territorial, o hacer inefectiva su facultad primigenia de prestar el servicio, salvo que así lo decida el Ayuntamiento.

135. Que para "delimitar la competencia estatal y municipal en la regulación de tránsito debe atenderse, por una parte, al espacio geográfico materia de regulación, es decir corresponderá a la Legislatura Estatal el establecer la normativa correspondiente a las vías de comunicación estatal y a los Municipios las de las vías ubicadas dentro de su jurisdicción; y, por la otra, a la materia propia de tránsito objeto de regulación, correspondiendo a la Legislatura Estatal dar la normatividad general que debe regir en el Estado a fin de dar homogeneidad al

<sup>56</sup> Los estacionamientos privados son aquellos que los particulares reservan en sus domicilios; o los habilitados por las instituciones públicas o las empresas privadas para el estacionamiento de sus empleados o visitantes. Públicos aquellos que son autorizados por el poder público para el estacionamiento de vehículos que se ofrecen de manera general al público, por cuya utilización se cobre una cantidad predeterminada en la tarifa autorizada por la autoridad competente. Fernández Ruíz, Jorge, Los servicios públicos municipales no incluidos en el catálogo del artículo 115 constitucional, IJ-UNAM, consultado el 30 de septiembre de 2018, en <https://bit.ly/2NPJyEi>.



marco normativo de tránsito en el Estado, esto es, corresponderá a la Legislatura Estatal emitir las normas sobre las cuales debe prestarse el servicio público y a los Ayuntamientos la reglamentación de las cuestiones de tránsito específicas de sus Municipios que, por tanto, no afectan ni trascienden en la unidad y coherencia normativa que deba existir en todo el territorio del Estado por referirse a las peculiaridades y necesidades propias de sus respectivos ámbitos de jurisdicción territorial, como lo son las normas y **criterios para administrar, organizar, planear y operar el servicio de tránsito a su cargo**".<sup>57</sup>

136. Posteriormente, la controversia constitucional 18/2008,<sup>58</sup> precisó que el alcance competencial de normas estatales y municipales en la prestación del

<sup>57</sup> Controversia constitucional 6/2001, p. 129. Las consideraciones que fundamentaron la resolución de dicha controversia, quedan plasmadas en la tesis de jurisprudencia plenaria 137/2001.

<sup>58</sup> "SERVICIO PÚBLICO DE TRÁNSITO EN UN MUNICIPIO. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES Y MUNICIPALES EN SU PRESTACIÓN. Las normas que las Legislaturas Estatales pueden emitir en materia de tránsito, como derivación de las facultades concedidas a los Estados por el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben limitarse a dar un marco normativo homogéneo que otorgue cierta uniformidad a la prestación del servicio en toda la entidad. La competencia normativa estatal se extiende, entre otros, a los siguientes rubros: registro y control de vehículos; reglas de autorización de su circulación; emisión de placas, calcomanías y hologramas de identificación vehicular; reglas de expedición de licencias de manejo y otros requerimientos necesarios para que puedan circular, reglas a las que deben sujetarse los pasajeros y peatones respecto a su circulación, estacionamiento y seguridad; fijación de conductas que constituyan infracciones y sanciones aplicables; facultades de las autoridades de tránsito, y los medios de impugnación de los actos de las autoridades competentes en la materia. El esquema normativo estatal debe habilitar un espacio real para el dictado de normas municipales que regulen los servicios públicos que la Constitución deja a cargo de los Municipios conforme a las especificidades de su contexto. Entonces, las facultades municipales de creación normativa se desplegarán, al menos, respecto de la administración, organización, planeación y operación del servicio de tránsito dentro de su jurisdicción, en garantía de su prestación continua, uniforme, permanente y regular. Estos rubros permiten a los Municipios regular cuestiones como el sentido de circulación de las calles y avenidas, el horario para la prestación de los servicios administrativos, el reparto competencial entre las diversas autoridades municipales en materia de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio y los medios de impugnación contra los actos de las autoridades municipales, de manera no limitativa. De ahí que serán, por tanto, inconstitucionales todas las normas estatales que no contengan este tipo de regulación general y no concedan a los Municipios espacio suficiente para adoptar normas de concreción y ejecución que deben permitirles ejercer su potestad constitucional a ser distintos en lo que les es propio, y a expresarlo desplegando la facultad normativa exclusiva que les confiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional.". Décima Época, registro «digital:» 160747, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 47/2011 (9a.), página 306.



servicio público de tránsito implica **reglas generales de circulación, estacionamiento, seguridad**, así como **conductas** que se consideraran **infracciones** y las **sanciones** correspondientes, para concluir **que corresponde a la Legislatura Local reglar tales generalidades para darle uniformidad en todo el Estado.**

137. Ahora bien, para resolver las especificidades que en el tema de estacionamiento se plantean en el caso concreto, es menester considerar que el servicio público de tránsito conlleva el estacionamiento de vehículos, cuya titularidad implica para los Municipios poder determinar, en su ámbito territorial, las reglas concretas de **administración, organización, planeación y operación del servicio a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular. Lo que se sostiene en razón de que es la autoridad municipal quien conoce directa y oportunamente las necesidades y posibilidades de abordar el aspecto para su mejor ejecución.**

138. Que al Poder Estatal le es dable normar criterios de bases genéricas, objetivamente razonables, sobre estrategias para ubicación, dimensiones mínimas de espacio por cada vehículo a estacionar, tanto en la vía pública como al interior de establecimientos propiedad de particulares; obligación de preestablecer y poner a la vista el costo o tarifa por tiempo determinado de permanencia, forma de computarlo; existencia de lugares para vehículos de personas con capacidades distintas o especiales; necesidad de contar con permiso o autorización por parte del ente que ejerza el servicio público de tránsito en la localidad, para establecimientos de particulares que presten el servicio de estacionamiento; ello de manera enunciativa.

139. En el caso particular, se observa que el proceso de creación del decreto impugnado señaló que los estacionamientos son parte de los espacios de uso público, ello como única causa para disponer su regulación, extendida expresamente a todos los aspectos, e incluyó el control mediante visitas de inspección periódica sobre el servicio prestado, tarifas aplicadas, atención alterna a sus accesos y uso de sanitarios.

140. De ahí que no se concretó a establecer bases generales, ni mencionó qué aspectos del servicio de estacionamiento requirieran una regulación uniforme



para todos los Municipios, mediante objetiva razón que justifique superar la distribución competencial establecida por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el criterio interpretativo de esta Corte.

141. Como se dijo, queda para el Ayuntamiento, decidir y reglamentar aspectos como la ubicación concreta de áreas para aparcamiento en la vía pública de su jurisdicción, en su caso, autorizar la instalación de instrumentos para medición de tiempo y cobro; contratación de terceros al efecto; **concreción de tarifas** y horarios; otorgar autorización o permiso para prestar el servicio de estacionamiento público en inmuebles de particulares, requerimientos y procedimiento al efecto, exigencias concretas del establecimiento, señalización vial y sanitaria al interior, entre otros, por constituir aspectos específicos que de acuerdo al lugar de jurisdicción municipal deben ser determinados por cada Ayuntamiento, quien puede dirimir su viabilidad e intensidad, entre otras circunstancias.

142. Por tanto, **determinar la ubicación del estacionamiento en la vía pública, así como en inmuebles de particulares** y lo inherente a ello se **debe reglar por cada Ayuntamiento**, al igual que el importe de la tarifa máxima a pagar por los usuarios, sin perder de vista las bases generales que establezca la ley estatal en la materia.

143. La importancia de lo sostenido deriva de las diversas necesidades y problemáticas que cada Municipio presenta a su interior, debido a la natural influencia de elementos como su población y economía, entre otros, que son del conocimiento directo e inmediato del Ayuntamiento por razones de proximidad, el cual, con calidad de órgano de gobierno electo democráticamente por los habitantes del lugar, tiene cercanía a sus requerimientos, actividades y posibilidades.<sup>59</sup> Por tanto, debe ejercer su competencia constitucional.

144. En ese sentido, el **artículo 8, fracción II, inciso b)**, limita la competencia reglamentaria del Municipio sobre el aspecto concreto de las tarifas de estacionamiento; de tal suerte se declara su **invalidez**.

<sup>59</sup> Acorde con lo establecido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 14/2001, resuelta el 7 de julio de 2005.



145. Igual consideración corresponde al artículo **92, primero y segundo párrafos**, en la porción: "**con apoyo de la dirección**", los Ayuntamientos señalarán los lugares de la vía pública para estacionamiento de vehículos y "**dará aviso a la dirección**" en la autorización de instrumentos para medición de tiempo y pago de una cuota por el estacionamiento de vehículos en la vía pública.

146. El artículo **101**, resulta invasor de las competencias reglamentarias en materia de estacionamiento de vehículos en su jurisdicción, como acto derivado de la prestación del servicio público de tránsito, en cuanto postula que "**corresponde a la dirección**" llevar a cabo el registro de estacionamientos, emitir los lineamientos y manuales técnicos para regular su operación de conformidad con lo establecido en la propia ley. Asimismo, que el "**secretario**" podrá otorgar autorizaciones para establecer estacionamientos en predios particulares; lo que impide al Municipio ejercer y garantizar tales servicios.

147. Lo anterior, debido al significado de los conceptos dirección y secretario que según la ley son pertenecientes a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, por lo que deben declararse **inválidos**.

148. Por cuanto al numeral **102**, dispone características que resultan genéricas y comunes para el servicio de estacionamiento en inmuebles particulares, a saber: instalaciones necesarias para garantizar la seguridad de personas y vehículos; contar con espacios exclusivos para su uso por personas con discapacidades y mujeres embarazadas, rampas, escaleras o elevadores especiales para ellas estar debidamente iluminados, señalización de espacios de estacionamiento para cada vehículo; y contar con sanitarios. Asimismo, instalaciones para proporcionar el servicio de manera segura a los usuarios de motocicletas y bicicletas.

149. Con ello, no se transgreden las competencias municipales, en tanto son normas de obligaciones básicas para los prestadores de servicios de estacionamiento que válidamente pueden ser unificadas en todo el territorio del Estado para la prestación del servicio en beneficio de los usuarios, por lo que procede declarar su **validez**.

150. El artículo **103**, dispone que "**la secretaría, en coordinación con los Ayuntamientos**", promoverá la operación de estacionamientos, privilegiando



su ubicación en zonas cercanas a las terminales del servicio público de transporte de pasajeros.

151. La disposición que por sí misma limita al Ayuntamiento a una actividad de coordinación, resulta invasora de las competencias municipales en términos de lo ya considerado; máxime que la promoción y operación no es una cuestión genérica, sino específica de la necesidad y viabilidad dependiente de las características particulares de cada lugar, por lo que resulta **invalido** el numeral.

152. El ordinal **104**, señala que cuando se susciten infracciones o accidentes viales, o se pretenda cumplimentar una orden de aseguramiento de algún vehículo al interior de los estacionamientos, las autoridades de tránsito y seguridad vial podrán ingresar a ellos en términos de la "**ley y su reglamento**"; lo cual se debe entender referido al "**reglamento que emita el Municipio correspondiente**" y así se declara la **validez** de ese artículo.

153. El artículo **105**, implica facultad para la autoridad que otorgó una autorización o permiso para prestar el servicio de estacionamiento público, en la aprobación de modificaciones, con lo cual, deja de lado la competencia del ente municipal en la discrecionalidad para reglar sobre las condiciones y características exigibles al interior de su jurisdicción, así como la facultad de actuar en lo propio por sus autoridades, motivo por el cual se declara su **invalidéz**.

154. El artículo **106**, prevé obligaciones de los prestadores del servicio de estacionamiento, a saber: I. Sujetarse a las tarifas establecidas; II. Marcar los espacios que garanticen el adecuado estacionamiento de cada vehículo conforme a las especificaciones reglamentarias; III. No rebasar la capacidad de vehículos autorizados; IV. Reservar, como mínimo, el veinte por ciento del cupo del estacionamiento a vehículos pensionados por mes; V. Reservar, como mínimo, el diez por ciento de la capacidad total del estacionamiento a vehículos conducidos o que transporten personas con discapacidad o mujeres embarazadas; VI. Contar con seguro de cobertura amplia para garantizar a los usuarios el pago de los daños parciales, pérdida total o robo del vehículo; VII. Entregar a los usuarios el recibo que acredite el ingreso de su vehículo, en el que se señale, con reloj marcador, la hora de entrada y salida, el número de placas de circulación



y los datos del seguro a que se refiere la fracción anterior; VIII. Colocar en lugar visible las tarifas y el horario a que está sujeto el estacionamiento, el nombre del responsable y sus datos de localización, así como el número telefónico de la **dirección** para que presenten sus quejas; IX. Contar con señales informativas, restrictivas y preventivas externas e internas, correspondientes al estacionamiento; X. Colocar un aviso suficientemente visible y en lugar estratégico, para informar al público cuando el inmueble se encuentre a su máxima capacidad; XI. Permitir la entrada y colaborar con el personal autorizado para verificar el cumplimiento de la presente **ley y su reglamento**; y, XII. Las demás que ahí se establezcan, así como otras disposiciones aplicables.

155. Las fracciones **I, II, III, V, IX, X y XII** por su contenido de obligaciones generales en la prestación del servicio se consideran **válidas**.

156. Las diversas **VIII y XI**, entendido el término "**dirección**" con referencia a la Dirección de Tránsito o su equivalente en el Municipio; y por "**reglamento**" el que emita el Municipio, en su caso, resultan **válidas**.

157. Contrariamente a lo anterior, el contenido de las fracciones **IV, VI y VII**, por contener elementos que precisan porcentajes o cantidades, ya que constituyen aspectos concretos que deben quedar para el Municipio según sus necesidades propias que no participan de tal generalidad; por tanto, son **inválidas** las fracciones **IV, VI y VII**.

158. Del artículo **107**, que las personas encargadas de acomodar los vehículos en los estacionamientos deberán contar con licencia de conducir vigente, regla que por elemental se considera razonable su común establecimiento para el Estado en general, en el conocimiento de que la cita del "**reglamento**" se refiere al que emita el Municipio, conforme a las bases generales de la ley. Por lo cual se estima **válido**.

159. Asimismo, el numeral **108**, sobre imposición de sanciones para prestadores del servicio de estacionamiento público en inmuebles particulares, en tanto remite al reglamento, se estima **válido**, en virtud de que se ha establecido que las sanciones sean comunes y homogéneas en todo el Estado, se insiste, referente al reglamento emitido por el Municipio.



160. **Cuarta parte.** El artículo **8, fracción II, inciso e)**,<sup>60</sup> en lo tocante a que el secretario de Seguridad Pública del Estado supervise la calificación de infracciones, sanciones o amonestaciones sea inhibitoria, es **válido** por las razones señaladas en párrafos precedentes, pues este Pleno ha determinado que los aspectos relativos a las sanciones pueden ser consideradas bases generales.

161. Respecto a la disposición del **numeral 12, fracción VII**,<sup>61</sup> para el director de Tránsito y Seguridad Vial del Estado, el mantenimiento, actualización y vigilancia, de los registros, archivos y controles relativos a la expedición de placas de circulación, tarjetas de circulación y demás datos sobre vehículos y conductores, se debe recordar que este Pleno, en los precedentes antes referidos ya ha establecido que las Legislaturas Estatales pueden legislar en materia municipal, para dar un marco normativo necesariamente homogéneo, que otorgue uniformidad en la prestación del servicio de tránsito en un Estado, en los aspectos que aquí se analizan; ante lo cual procede declarar la **validez**.

162. El **artículo 75**,<sup>62</sup> proscribe a los conductores y pasajeros conductas que por genéricas es válido y conveniente que constituyan aspectos comunes a los distintos Municipios de una entidad federativa. De suerte que es infundada la alegada violación que se atribuye al artículo 75, en su porción normativa "reglamento correspondiente", máxime que la referencia al reglamento debe

<sup>60</sup> **Artículo 8.** El secretario, además de las que le confiere la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, tendrá en materia de tránsito y seguridad vial las atribuciones siguientes:

"...

"II. De carácter no delegable:

"...

"e) Supervisar que la calificación de infracciones, sanciones o amonestaciones que imponga la policía vial sean inhibitorias y se ajusten a los términos de la ley y su reglamento."

<sup>61</sup> **Artículo 12.** Son atribuciones del director:

"...

"VII. Mantener, actualizar y vigilar, en coordinación con Sefiplan, los registros, archivos y controles del área a su cargo, relativos a la expedición de las placas de circulación, tarjetas de circulación y demás datos sobre los vehículos y conductores."

<sup>62</sup> **Artículo 75.** Los conductores y pasajeros de vehículos tendrán prohibido arrojar o abandonar sobre la vía pública objetos o desechos sólidos. La contravención a esta disposición será sancionada conforme al reglamento correspondiente."



entender dirigida al que emita el Ayuntamiento por lo que debe reconocerse su **validez**.

163. Iguales consideraciones rigen en lo atinente a los **artículos 66 y 79**,<sup>63</sup> sobre el respeto que deben los conductores a los dispositivos e indicadores para control de la vialidad, por lo cual no invaden el ejercicio competencial del Municipio, máxime que la remisión al "**reglamento correspondiente**", en este particular, deja un espacio en que es factible adentrar la normatividad municipal; es decir, no impiden el ejercicio regulatorio; por ende son **válidos**, en ese aspecto; además el término: "**policía vial**" en ambos preceptos debe entenderse referido a las "**autoridades equivalentes en el Municipio**"; y la referencia "**ley y su reglamento**" a que alude el segundo numeral entendida al reglamento emitido por el Municipio, y a falta de éste el que se encuentre en vigor, de conformidad con los criterios establecidos por este Pleno.

164. Por tanto, se declara la **validez de los artículos 8, fracción II, inciso e), 12, fracción VII, 66, 75 y 79**, en los términos precisados.

165. **Quinta parte.** La facultad concedida por el **artículo 73**,<sup>64</sup> a la dirección estatal para instalar puestos de revisión a fin de detectar presencia de alcohol

<sup>63</sup> **"Artículo 66.** Los conductores deberán respetar los dispositivos para el control de la seguridad vial fijados por la autoridad correspondiente, **las indicaciones de la policía vial** y los límites de velocidad que establezca el reglamento correspondiente."

**"Artículo 79.** Todo conductor tendrá la obligación de detenerse cuando así se lo indique un **policía vial**; sin embargo, tendrá derecho a exigir que el policía vial que lo detenga se identifique plenamente y **le señale conforme a esta ley y su reglamento**, la causa por la que está siendo detenido y, en su caso, la infracción cometida y la sanción a la que se ha hecho acreedor."

<sup>64</sup> **"Artículo 73.** La dirección instalará de manera aleatoria, en las vías públicas de competencia estatal, puestos de revisión para detectar la presencia de alcohol en aire espirado en los conductores de unidades vehiculares, tanto del servicio particular como del transporte público, mediante la aplicación de una prueba con alcoholímetro y confirmando el resultado por un médico en los casos en que ésta resulte positiva, la cual deberá determinarse en proporción.

"Si la presencia excede el límite permitido de 0.4 (cero punto cuatro) miligramos por litro en la sangre, el infractor se hará acreedor a una multa de sesenta a cien salarios mínimos vigentes en la capital del Estado, a cuyo importe se sumarán los conceptos generados por el arrastre y los días que el vehículo permanezca en el depósito para vehículos. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de las demás sanciones previstas en otras disposiciones normativas aplicables.

"Los conductores del transporte público que infrinjan lo dispuesto en este artículo serán remitidos a la autoridad competente."



en aire aspirado por los conductores de vehículos mediante la prueba denominada "alcoholímetro" y su confirmación médica, en virtud de que su texto se concreta a las vías públicas de competencia estatal, no invade las del Municipio; dado que el dispositivo por sí mismo no genera el perjuicio que se demanda procede declarar la **validez** del ordinal.

166. Sin que sea objeto de estudio el último párrafo, al no haberse impugnado.

167. Por lo que toca al **artículo 74**,<sup>65</sup> se alega ambigüedad sobre la autoridad que habrá de practicar las pruebas para determinar que se han sobrepasado los límites permitidos de alcohol, los procedimientos, protocolos de actuación, imposición de sanciones; así como la remisión al reglamento de la propia ley sin alusión de que ello constituye norma de bases generales, y no mencionar la competencia municipal.

168. Este Alto Tribunal, ya ha considerado que las obligaciones a que deben someterse los conductores en las vías públicas y establecimiento de sanciones por infringir la normatividad, constituyen aspectos generales de conveniente reglamentación común para el grueso de Municipios de un Estado; concretamente, la constante sobre imposición de sanciones a quien conduzca en estado de ebriedad.

169. Sobre lo cual, en exposición de motivos el poder demandado adujo la necesidad de establecer criterios sobre sanciones inhibitorias, a fin de evitar accidentes de tránsito o en la vía pública y sus efectos nocivos, énfasis hecho en aquellos que excedieran los límites de consumo de alcohol permitidos.

170. Así, se trata de una conducta que es objetivamente **válido** controlar de manera común y generalizada en busca de la cultura vial responsable al

<sup>65</sup> **Artículo 74.** Para determinar que se han sobrepasado los límites permitidos de alcohol, se considerarán como medios de prueba el control o test de alcoholemia (BAC) o la prueba respiratoria practicada por la autoridad.

"El procedimiento y protocolos de actuación de las pruebas sobre mínimo y máximo de alcohol, así como para imposición de las sanciones correspondientes, se establecerán en el reglamento de la presente ley."



conducir, favorecedora para toda comunidad. Incluso, es congruente con las recomendaciones hechas por organismos internacionales<sup>66</sup> sobre emisión de normas básicas de control del límite de alcohol permitido en la sangre de los conductores, el procedimiento y protocolos de actuación y las sanciones. Lo afirmado conlleva certeza jurídica, al constituir parámetros en los que se puede establecer, en su caso, si se ubica dentro de los rangos que la comunidad científica ha considerado posible el control psicomotor por parte de los conductores, de suerte que resulta necesario, idóneo y justificable el establecimiento de su uniformidad en busca de una cultura vial responsable y, por ende, es plausible que la normatividad sobre el dispositivo de control se formule por el ente de Gobierno Estatal.

171. Sin soslayar que, los aspectos concretos de horarios y ubicación de los puestos de control, entre otros, deben quedar a cargo del ente en cuya jurisdicción se llevará a cabo el control de alcoholemia correspondiente, por virtud del conocimiento directo de las necesidades y posibilidades, materiales y humanas que lo hagan viable; lo cual omitió considerar el legislador, empero la declaración de invalidez traería como consecuencia dejar sin normar al Municipio en los aspectos relativos y sin efecto el test de alcoholemia –BAC o la prueba respiratoria–, así como el procedimiento y protocolos de actuación sobre máximo de alcohol; consecuentemente, el medio de inspección, así se estima pertinente ampliar el contenido normativo de manera que para el caso, la alegada omisión de referencia a "**la autoridad**" debe entenderse a "**las del Estado de Veracruz en quien ha de recaer la facultad para practicar el control**" y, por lo que hace al "**reglamento de la presente ley**", referido al reglamento del Municipio de Boca del Río.

172. Lo afirmado se sostiene, pues se insiste, que sobre protocolos de actuación y pruebas sobre máximo y mínimo de alcohol e imposición de sanciones

<sup>66</sup> El Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020, se propuso el desarrollo de cinco pilares para el mejoramiento de la seguridad vial, entre los cuales figura el cuarto sobre "usuarios de vías de tránsito más seguros" que en un primer punto conmina a "[e]laborar programas integrales para mejorar el comportamiento de los usuarios de las vías de tránsito. Observancia permanente o potenciación de las leyes y normas en combinación con la educación o sensibilización pública para aumentar las tasas de utilización del cinturón de seguridad y del casco, y para reducir la conducción bajo los efectos del alcohol, la velocidad y otros factores de riesgo".



es plausible que se establezcan dispositivos de manera genérica por el Estado.

173. Es así, pues el Ayuntamiento debe emitir las disposiciones reglamentarias que rijan en cuanto a las especificaciones de horarios, ubicación de los puestos de control, entre otros, en cuanto constituyen aspectos que le atañen en lo propio. En ese tenor, resultan **válidos** los numerales **73** y **74**.

174. **Sexta parte.** Sobre los servicios auxiliares de seguridad vial, uso de torretas, luces, elementos de distinción y sus autorizaciones, el Municipio actor arguye que los **artículos 8, fracción II, incisos h) y k) y 12, fracciones III y VIII**,<sup>67</sup> confieren atribuciones al secretario de Seguridad Pública del Estado y al director de Tránsito y Seguridad Vial, para otorgar, modificar, suspender y revocar autorizaciones para la prestación de servicios auxiliares de seguridad vial.

175. Debe decirse que tal disposición para autorizaciones, así como el consecuente uso de torretas y colores para los vehículos de emergencia, auxilio

<sup>67</sup> **Artículo 8.** El secretario, además de las que le confiere la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, tendrá en materia de tránsito y seguridad vial las atribuciones siguientes:

"...

"II. De carácter no delegable:

"...

"h) **Autorizar el uso de torretas con los colores destinados para tal fin, exclusivamente en los vehículos de emergencia, auxilio vial, los destinados a la conservación y mantenimiento de la vía pública e infraestructura urbana y demás servicios auxiliares**, en los términos de la ley y el reglamento;

"...

"k) Otorgar, modificar, suspender y revocar autorizaciones para la prestación de servicios auxiliares de seguridad vial, en los términos previstos por esta ley, su reglamento y demás disposiciones en la materia; y ..."

**Artículo 12.** Son atribuciones del director:

"...

"III. Proponer al secretario programas en materia de tránsito y seguridad vial relativos a los peatones, conductores, operarios y pasajeros del transporte particular y público, y al resto de los usuarios de las vías públicas;

"...

"VIII. Proponer al secretario la modificación, suspensión, revocación y ejercicio de autorizaciones para la prestación de servicios auxiliares de seguridad vial, en los términos previstos por esta ley, su reglamento y demás disposiciones en la materia."



vial, los destinados a la conservación y mantenimiento de la vía pública e infraestructura urbana y demás servicios auxiliares; por razón de su origen y elementos que las constituyen, así como sus fines, se consideran de conveniente regulación y control común a nivel estatal; de esa suerte, se debe conservar la disposición en términos de la ley de la entidad, que confieren atribuciones al secretario de Seguridad Pública y al director de Tránsito y Seguridad Vial del Estado. Por tanto, resultan **válidos** los artículos **8, fracción II, incisos h) y k) y 12, fracciones III y VIII**.

176. Es **infundado** que el numeral **111**,<sup>68</sup> invada la autonomía Municipal por prescribir para el Gobierno del Estado los servicios auxiliares y el otorgar autorizaciones a personas físicas, para su ejercicio, así como el **artículo 112**,<sup>69</sup> que determina la duración de las autorizaciones, la forma de otorgarlas y sus reglas, prohibición de prestar el servicio en otras localidades o un distinto servicio al que originalmente se permitió, así como prohibición de llevar más de un vehículo

<sup>68</sup> **"Artículo 111.** El Gobierno del Estado dotará a la secretaría de los servicios auxiliares necesarios para prestar el servicio, dentro de sus posibilidades presupuestales; en caso de ser insuficientes los servicios auxiliares de la seguridad vial, el secretario, previa convocatoria pública, podrá otorgar autorizaciones a personas físicas o morales, para prestar dichos servicios, en los términos previstos por esta ley, su reglamento y las demás disposiciones legales en la materia. Las autorizaciones no serán transferibles a terceros.

"Los Ayuntamientos, mediante convenio con el Gobierno del Estado, podrán operar y administrar el servicio de grúas en los términos que suscriban, siempre que sus capacidades técnica y presupuestal así lo permitan."

<sup>69</sup> **"Artículo 112.** Las autorizaciones se otorgarán por un término máximo de cinco años y se darán atendiendo a las necesidades y los estudios técnicos que realice la secretaría por conducto de la dirección para tal fin. Por regla general, ampararán la prestación del servicio auxiliar del que se trate en una sola localidad; el reglamento determinará en qué supuestos podrá haber excepciones a este principio.

"Queda prohibido prestar el servicio amparado por la autorización en una localidad distinta a la establecida en la misma, así como prestar un servicio distinto a aquel para el que originalmente se otorgó. La infracción de esta disposición será causa de suspensión de la autorización y, en caso de reincidencia, se revocará.

"Los operarios encargados de los vehículos de carga especializada para el arrastre y de los depósitos de vehículos serán responsables de cualquier daño físico, mecánico o de funcionamiento que pudiera causársele al vehículo objeto del arrastre, para lo cual se contará con el inventario correspondiente.

"Cada arrastre únicamente llevará un vehículo. La secretaría podrá modificar las condiciones establecidas en las autorizaciones conforme al procedimiento previsto en la ley, su reglamento y demás disposiciones en la materia."



por cada arrastre. Las infracciones, causa de suspensión y revocación; las responsabilidades de los operarios encargados de los vehículos de carga especializada para el arrastre y de los depósitos de vehículos.

177. A lo que se agrega el **ordinal 113**,<sup>70</sup> en que la prestación de los servicios auxiliares de seguridad vial queda sujeta a los requerimientos hechos por la Dirección General de Transporte y Seguridad Vial.

178. De igual modo, el **ordenamiento 114**,<sup>71</sup> que determina las reglas para los casos en que de manera inmediata deba satisfacerse una demanda extraordinaria de alguno de los servicios auxiliares.

179. Lo que se afirma, pues si bien se trata de normas aplicables a servicios que están ligados con el tránsito, debido a la naturaleza de vehículos de carga especializada en arrastre y salvamento de vehículos, como instrumento necesario para el auxilio a conductores su función principal es de transporte; que ha sido definido por este Alto Tribunal como la "actividad consistente en llevar personas o cosas de un punto a otro y se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y, en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga. A ello se agrega el transporte mixto, actividad realizada directa o indirectamente por la administración pública con el mismo fin de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro".<sup>72</sup>

<sup>70</sup> **Artículo 113.** Sin perjuicio de lo previsto en el artículo precedente, la prestación de los servicios auxiliares de la seguridad vial quedará sujeta a los requerimientos hechos para tal efecto por la dirección."

<sup>71</sup> **Artículo 114.** En los casos en que de manera inmediata deba satisfacerse una demanda extraordinaria de alguno de los servicios auxiliares, el secretario podrá extender permisos temporales para tal efecto, que no excederán de treinta días, en cuyos supuestos cumplirán con los requisitos establecidos en esta ley.

"Dichos permisos dejarán de surtir sus efectos cuando el plazo fijado en ellos originalmente se haya agotado o cuando cese la demanda extraordinaria que los motivó, calificada por el secretario, debiéndose notificar a los interesados por conducto de la dirección.

"Los permisos a que se refiere este artículo no otorgarán más derechos que aquellos que estén expresamente amparados en los mismos y no podrán ser transferidos a terceros. Cuando se incurra en alguno de los supuestos de suspensión o revocación de las autorizaciones contenidos en la presente ley, los permisos se cancelarán de manera definitiva."

<sup>72</sup> "TRÁNSITO Y TRANSPORTE. DIFERENCIA ENTRE ESOS CONCEPTOS ENTENDIDOS COMO MATERIAS COMPETENCIALES. Como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la



180. En efecto, debido a que el objeto y función de los servicios auxiliares se traduce en el traslado de personas y vehículos, se ubican en el servicio público de transporte, cuya competencia no corresponde constitucionalmente al Municipio.

181. Por consiguiente, la facultad de controlar los vehículos automatizados para prestar servicios auxiliares de tránsito y seguridad vial; así como la atribución que la ley otorga al director general de Tránsito y Seguridad Vial, de proponer al secretario de Tránsito y Seguridad Pública del Estado la modificación, suspensión, revocación y ejercicio de autorizaciones para la prestación de servicios auxiliares de seguridad vial, es **válido** que sean reguladas por el legislador del Estado.

182. Aunado a ello, el conveniente establecimiento de características comunes en la entidad para los vehículos e implementos correspondientes, re-

---

controversia constitucional 2/98, el concepto de 'tránsito' y el de 'transporte' son distintos. Así, el servicio público de tránsito es la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y poder circular por ella con fluidez como peatón, como conductor o como pasajero, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, de animales y de vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública. El cumplimiento uniforme y continuo de este servicio debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de las personas. El servicio público federal de tránsito se proporciona en los caminos y puentes de jurisdicción federal; el servicio público estatal de tránsito, en los caminos y puentes de jurisdicción estatal, así como en las zonas urbanas no atendidas por los Municipios; y el servicio público municipal de tránsito, en las zonas urbanas, habida cuenta que, en términos generales, los caminos que comunican a unas zonas urbanas con otras de la misma clase son de jurisdicción federal o estatal. En cambio, el transporte es una actividad consistente en llevar personas o cosas de un punto a otro y se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y, en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga. A ello se agrega el transporte mixto, actividad realizada directa o indirectamente por la administración pública con el mismo fin de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro. En ese tenor, mientras el servicio de tránsito es *uti universi*, esto es, dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública, y se presta de manera constante, el de transporte es *uti singuli*, esto es, se dirige a usuarios en particular y puede ser tanto de gestión pública como privada.". Décima Época, registro «digital»: 160727, Pleno, tesis: jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 46/2011 (9a.), página 307.



gistro y placas, por razones de coordinación y orden de vehículos para auxilio vial, emergencia, así como los destinados a la conservación y mantenimiento de la vía pública e infraestructura urbana y demás servicios.

183. Auxilio que en la vía pública, obliga a los vehículos de apoyo a detenerse aún en lugares no permitidos, requiriendo de ciertas características comunes que faciliten tal actividad y permitan su pronta y fácil detección e identificación por parte de las diversas autoridades de la materia y los propios transeúntes, que no se lograría satisfactoriamente si lo inherente fuese distinto en cada jurisdicción de los diversos Municipios con que cuenta la entidad federativa.

184. Por otro lado, es benéfico que se establezcan de manera general tales características de los vehículos destinados a la prestación del servicio y su control, con miras a evitar mayores perjuicios; en su caso daños a terceros. De modo que sus elementos técnicos y mecánicos sean adecuados para el quehacer correspondiente y el personal apto para su operación. Así, resulta plausible que la autoridad estatal encargada de disciplinar y ordenar dichos servicios, lo sea también para su control y autorización.

185. Por consiguiente, esta Suprema Corte declara la **validez de los artículos 8, fracción II, incisos h) y k), 12, fracciones III y VIII, 111, 112, 113 y 114 de la ley que nos ocupa.**

186. **Séptima parte.** El artículo **13, fracción III**,<sup>73</sup> en su apartado: "[el] personal operativo podrá realizar funciones administrativas de acuerdo con las necesi-

---

<sup>73</sup> **Artículo 13.** El personal de la dirección que desempeñe funciones o actividades en la materia que regulan esta ley y su reglamento será dependiente de la secretaría y se regirá por lo señalado en las disposiciones siguientes:

"...

"III. El personal operativo podrá realizar funciones administrativas de acuerdo con las necesidades del servicio; para estos efectos, se entenderá por personal operativo el policía vial nombrado para prestar sus servicios en las vías públicas y ejercer actos de autoridad, y por personal operativo administrativo, el policía vial que, por necesidades del servicio, tenga que readscribirse para realizar trabajos propios del manejo interno y trámites de las oficinas."



dades del servicio; para estos efectos, se entenderá por personal operativo el policía vial nombrado para prestar sus servicios en las vías públicas y ejercer actos de autoridad, y por personal operativo administrativo, el policía vial que, por necesidades del servicio, tenga que readscribirse para realizar trabajos propios del manejo interno y trámites de las oficinas."

187. Al respecto, es menester mencionar que el propio numeral prescribe: "El personal de la dirección que desempeñe funciones o actividades en la materia que regulan esta **ley y su reglamento será dependiente de la secretaría ...**"

188. Asimismo, los artículos 7 y 10, fracción I, de la Ley Número 561<sup>74</sup> –aunque no impugnados– leídos en relación a lo anterior permite entender por

<sup>74</sup> "Capítulo I

De las autoridades estatales

**"Artículo 7.** Son autoridades estatales en materia de tránsito y seguridad vial:

"I. El gobernador del Estado;

"II. El secretario;

"III. El titular de Sefiplan;

"IV. El director;

"V. El director de transporte; y,

"VI. Los servidores públicos dependientes de la secretaría, que ordenen o ejecuten actos administrativos con el fin de conservar el orden, preservar la tranquilidad pública y cuidar que se cumplan las disposiciones de esta ley y su reglamento."

**"Artículo 10.** Son atribuciones de la dirección las siguientes:

"I. Aplicar esta ley y su reglamento en las vías públicas de competencia estatal, así como sancionar o amonestar por las infracciones a las normas de tránsito y seguridad vial que se cometan en las mismas;

"II. Garantizar el adecuado uso de los recursos humanos, financieros y materiales, en materia de tránsito y seguridad vial;

"III. Preservar el orden público y la seguridad vial;

"IV. Prevenir la comisión de delitos en las vialidades de competencia estatal, estableciendo la coordinación necesaria entre la policía vial y las demás áreas operativas de las policías;

"V. Mantener las vialidades libres de obstáculos, objetos o vehículos abandonados, que impidan, dificulten u obstaculicen el tránsito vehicular y peatonal, excepto en aquellos casos autorizados previamente por escrito;

"VI. Garantizar la seguridad de los usuarios de los servicios del transporte público de pasajeros;

"VII. Avisar oportunamente a los usuarios, sobre cualquier obstrucción o uso extraordinario de la vialidad, así como las rutas alternativas; y,

"VIII. Aplicar, en el ámbito de su competencia, la presente ley, su reglamento y todas las disposiciones en materia de seguridad pública en general y de tránsito y seguridad vial en específico."



"personal de la dirección" el de la dirección estatal en materia de tránsito y seguridad vial; la frase "en la materia que regulan esta ley y su reglamento será dependiente de la secretaría", a la Secretaría de Seguridad Pública, de suerte que leído integralmente son alusivas al personal y autoridades del Estado, por ende, la ley y reglamento del propio Estado, que por ello, no rige para el accionante.

189. En ese tenor, la cita "personal operativo" a que se contrae la fracción III del artículo 13, debe tenerse como aquel de la Dirección de Tránsito y Seguridad Vial dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado; mas no al de las dependencias municipales. Por consecuencia se declara la **validez** de la fracción III del numeral 13.

190. **Octava parte.** Tampoco existe invasión del artículo 8, **fracción I, incisos d) y e)**,<sup>75</sup> en la parte que faculta al secretario de Seguridad Pública y Tránsito del Estado, para **establecer programas** destinados a favorecer a personas de grupos vulnerables, así como campañas permanentes de educación vial y cortesía urbana, que ayuden al mejoramiento de la cultura vial, prevención de accidentes.

191. Igualmente, el artículo 12, **fracción III**,<sup>76</sup> en la parte que faculta al director para proponer programas al secretario del ramo. Se sostiene así, en virtud de que ese tipo de programas, dada su naturaleza genérica y benéfica para toda

<sup>75</sup> **Artículo 8.** El secretario, además de las que le confiere la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, tendrá en materia de tránsito y seguridad vial las atribuciones siguientes:

"...

"d) Establecer programas, así como llevar a cabo todas las acciones necesarias, destinadas a niños, niñas y adolescentes, escolares, personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres embarazadas, para que les sea fácil, seguro y cómodo el acceso al transporte público de pasajeros y el desplazamiento en las vialidades, a través de rampas, elevadores, exclusividad de espacios, y cualquier adecuación que resulte idónea, coordinando la instalación de infraestructura, equipamiento y señalamientos que se requieran para cumplir con lo anterior;

"e) Instrumentar de manera permanente, en coordinación con otras dependencias, programas y campañas de educación vial y cortesía urbana, que ayuden a mejorar la cultura vial, así como las condiciones en que se presta el servicio de transporte en todas sus modalidades en el Estado, fomen- tar la prevención de accidentes a través de la concientización y cultura urbana en los veracruzanos; y expedir los acuerdos, manuales y lineamientos para los programas en materia de educación vial."

<sup>76</sup> **Artículo 12.** Son atribuciones del director:

"...



comunidad sobre aspectos universalmente aceptados resulta conveniente que se generen a nivel estatal, incluida la expedición de acuerdos, manuales y lineamientos para tales programas.

192. Ello, pues conforme a los alcances competenciales de configuración legislativa establecidos por este Alto Tribunal, el Estado tiene facultades para disponer cuestiones básicas generales, concretamente sobre obligaciones de conductores y usuarios en materia de tránsito, como es el caso, de modo que las citadas atribuciones para el secretario y director de tránsito y seguridad vial del Estado, por tratarse de aspectos genéricos en rubros universales, mediante programas y campañas destinadas a favorecer a personas de grupos vulnerables y la colectividad en general, procede declarar la **validez** de tales aristas del **artículo 8, fracción I, incisos d) y e), así como el numeral 12, fracción III**, impugnados.

### **C.2. Por asignar sólo algunas, omite atribuciones al Municipio.**

193. En ese diverso aspecto se combaten del artículo 3 las fracciones **VIII y X**, a lo que se agregan las **XXV, XXXII y XLIV**; así como los numerales **8, fracción I, incisos c), d) y e), 9, fracción IV, 11, 12, fracciones III y VIII, 13, 15, párrafos tercero y cuarto, 66, 73, 74, 75, 79, 91, 147, 148, 152, 157, 158, 160, fracciones I y VI, 161 y 162**, es infundado que tales consignas, por **omitir disponer para el Municipio las correlativas autoridades y facultades ahí contenidas le impiden actuar** en términos del precepto 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la intelección hecha por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la definición del personal de las instituciones policiales, de tránsito y seguridad vial, así como las normas reguladoras y facultades concretas en el ámbito jurisdiccional del Municipio, que en su opinión son competencias que le resultan propias a ese nivel gubernamental.

194. Toda vez que contrario a lo estimado por el actor, aunque no se establezcan en la Constitución Local o la norma secundaria, ambas están sujetas al Pacto Federal.

---

"III. Proponer al secretario programas en materia de tránsito y seguridad vial relativos a los peatones, conductores, operarios y pasajeros del transporte particular y público, y al resto de los usuarios de las vías públicas."



195. Por lo demás reclamado, debe estarse a lo anteriormente considerado sobre la competencia del Poder Legislativo del Estado para establecer leyes de bases generales en materia municipal, entre otras, de tránsito y seguridad vial.

196. A partir de lo cual, el Ayuntamiento ejerce su atribución reguladora de los servicios públicos de su competencia constitucional para organizar su administración pública, procedimientos, funciones y servicios, así como asegurar la participación ciudadana y vecinal.

197. El Estado tiene atribuciones para reglamentar las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes, así como otorgar facultades a las autoridades estatales para el caso de que presten servicios municipales mediante convenio entre ambos niveles.

198. Por ende, es **infundado** que la ley estatal deba disponer las facultades y atribuciones de las autoridades municipales, en la forma que el actor entiende, para estar en condiciones de su ejercicio, pues cuenta con la competencia que la propia Constitución Federal le otorga, de esa guisa el Ayuntamiento no requiere mayor autorización en la ley estatal.

199. Ciertamente, el ejercicio que realice el poder legislativo del Estado está sujeto a establecer los límites y alcances mediante argumentos objetivamente razonables; así como la eventualidad de requerimientos comunes para los diversos Municipios de una entidad federativa; aspecto que ha de dilucidarse en cada caso concreto.

200. Consecuentemente, es infundado el agravio, específicamente la argüida omisión de legislar, como refiere el actor, de disponer las denominaciones por no existir precepto constitucional que obligue a ello. Por lo que, en ese aspecto son **válidas** las fracciones **VIII, X, XXV, XXXII y XLIV del artículo 3**, así como el artículo **8, fracción I, incisos c), d) y e), 9, fracción IV, 11, 12, fracciones III y VIII, 13, 15, párrafos tercero y cuarto, 66, 73, 74, 75, 79, 91, 147, 148, 152, 157, 158, 160, fracciones I y VI, 161 y 162 de la ley** que nos ocupa.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Posteriormente se analizará el reclamo de esa fracción en el aspecto de invasión de facultades recaudatorias.



### C.3. Limitar al Municipio a las atribuciones correspondientes.

201. En esa arista, el actor impugna los artículos **18** y **19** de la Ley Número 561,<sup>78</sup> que le asignan autoridades y atribuciones, con lo cual, dice se limita la administración, organización, planeación y operación del servicio de tránsito en el Municipio.

202. Al respecto, se observa que el artículo **18**, establece de forma genérica las autoridades municipales en la materia de tránsito y seguridad vial; el **artículo 19**, las atribuciones que tienen los Ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de tránsito y seguridad vial.

<sup>78</sup> **Artículo 18.** Son autoridades municipales en materia de tránsito y seguridad vial:

"I. El presidente municipal;

"II. Los ediles de la comisión del ramo;

"III. El titular de la Unidad Administrativa de Tránsito y Seguridad Vial o su equivalente; y,

"IV. Los servidores públicos dependientes del Ayuntamiento, que ordenen o ejecuten actos administrativos con el fin de conservar el orden, preservar la tranquilidad pública y cuidar que se cumplan las disposiciones de esta ley y el reglamento correspondiente."

**Artículo 19.** Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, tendrán las siguientes atribuciones en materia de tránsito y seguridad vial:

"I. Celebrar convenios en materia de tránsito y seguridad vial, conforme a lo dispuesto en esta ley;

"II. Disponer reglamentariamente, en el ámbito de su competencia, lo necesario para la observancia de esta ley;

"III. Realizar actos administrativos en materia de tránsito y seguridad vial municipal, con base a las disposiciones de esta ley y su reglamentación;

"IV. Ordenar la elaboración de los estudios técnicos necesarios que requieran los servicios viales, dentro de su jurisdicción y competencia;

"V. Cumplir y hacer cumplir esta ley y la reglamentación de la materia, para lo cual podrán solicitar la colaboración de otras autoridades, en la forma prevista en esta ley, su reglamento y demás disposiciones legales aplicables;

"VI. Ordenar la implementación de programas de educación vial que garanticen la seguridad de las personas y de su patrimonio, en las vías públicas o zonas privadas con acceso al público, que sean de su competencia;

"VII. Establecer medidas tendientes a evitar contravenciones a esta ley y a la reglamentación de la materia y prevenir accidentes en las vías públicas de su competencia;

"VIII. Ejercer el mando directo de la unidad administrativa encargada del control y operación del servicio de tránsito y seguridad vial o su equivalente en el Municipio, con la finalidad de que actúen de manera coordinada y desarrollen sus funciones con eficacia y eficiencia;

"IX. Expedir, por conducto de la unidad administrativa encargada del control y operación del servicio de tránsito y seguridad vial en el Municipio, las boletas de infracciones a conductores y vehículos; y,

"X. Las demás que les confieran esta ley, su reglamento y otras disposiciones aplicables."



203. El primero de esos artículos contiene previsiones que son congruentes con el artículo 115, fracción II, incisos a) y e), de la Constitución Federal de modo que por sí mismas no devienen invasoras de las competencias y facultades constitucionalmente otorgadas al accionante, quien además, no expresa mayor agravio que permitiera realizar un estudio diverso.

204. El artículo 19 dispone para el Ayuntamiento ciertas atribuciones en materia de tránsito y seguridad vial; la fracción II, reconoce a favor del Estado la facultad de reglamentar en sus competencias lo necesario para el cumplimiento de la ley dando así cabida y respeto a la competencia reglamentaria que se demanda.

205. Es decir, no limita al Municipio más bien le deja margen de libertad para definir lo propio; sin soslayar la posible celebración de convenio para que el Estado se haga cargo de funciones o servicios públicos que correspondan al Municipio, los ejerza o preste en forma coordinada con el Municipio relativo, además la hipótesis de que cuando la Legislatura Estatal considere que el Municipio está imposibilitado para prestarlo o ejercerlo, previa solicitud del Ayuntamiento aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

206. Por tanto, los ordinales **18 y 19** relativos no pueden considerarse violatorios del mandato constitucional, en cuanto dispone que la competencia que se otorga al gobierno municipal se ejercerá de manera exclusiva por el Ayuntamiento, y el servicio de tránsito como competencia de los Municipios, por lo cual procede declarar su **validez**.

#### **D. Contravención a los principios de autonomía hacendaria y libre administración de la hacienda municipal.**

207. El actor hace valer que los artículos **9, fracción IV, 92, 147, 148, 152, 157, 158, 160, 161 y 162** de la ley impugnada,<sup>79</sup> vulneran la autonomía hacenda-

<sup>79</sup> **Artículo 9.** El titular de Sefiplan, además de las que le confiere la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, tendrá las atribuciones siguientes:



ria del Municipio, pues no le permiten administrar libremente su hacienda, a fin de captar los recursos provenientes de la prestación de servicios públicos a su

"..."

"IV. Recaudar los conceptos que por sanciones pecuniarias en materia de tránsito y seguridad vial se generen; y ..."

**"Artículo 92.** Los Ayuntamientos, con apoyo de la dirección, señalarán los lugares de la vía pública en donde se podrán estacionar vehículos, indicando qué tipo de vehículos y el tiempo de estacionamiento en su caso.

"En caso de que el Ayuntamiento autorice el uso de parquímetros en áreas determinadas de la vía pública, para sujetar a medición de tiempo y al pago de una cuota el estacionamiento de vehículos, dará aviso a la dirección, con la finalidad de que ésta apoye la instalación de señalamientos y otros implementos necesarios para su óptimo funcionamiento.

"Cuando se estacionen vehículos donde se encuentren instalados parquímetros o cualquier otro sistema que mida el tiempo de estacionamiento en la vía pública, la dirección se apegará al procedimiento que para ese fin establezcan los ordenamientos municipales y el reglamento.

"A falta de señalamiento, los conductores se estacionarán en los lugares en donde exista acotamiento suficiente, sin entorpecer la circulación de otros vehículos, ni los accesos, rampas o lugares exclusivos para personas con discapacidad o mujeres embarazadas, paradas, ni otro elemento de la infraestructura vial al servicio de los demás usuarios."

**"Artículo 147.** Los policías viales podrán imponer, por contravención a las disposiciones contenidas en la presente ley y su reglamento, así como a los reglamentos municipales cuando proceda, las sanciones señaladas en la presente ley."

**"Artículo 148.** Los conductores que cometan alguna infracción a esta ley o su reglamento y realicen una acción u omisión que dé o pueda dar lugar a la tipificación de un delito, serán puestos a disposición de la autoridad competente por conducto de la policía vial que tuvo conocimiento del hecho, sin perjuicio de las sanciones que les corresponda por la infracción vial.

"En caso de que los infractores a que se refiere el párrafo anterior sean menores de edad, el policía vial que tenga conocimiento del caso deberá, además, hacerlo del conocimiento de los padres o tutores para los efectos que correspondan."

**"Artículo 152.** Las infracciones se clasificarán en las categorías siguientes:

"I. Leves;

"II. Graves;

"III. Muy graves; y,

"IV. Especiales."

**"Artículo 157.** Las autoridades municipales que presten el servicio público de tránsito y seguridad vial o su equivalente, cuando con motivo de sus funciones recojan licencias de conducir, informarán mensualmente a la dirección sobre las licencias retenidas y, en caso de que éstas no hayan sido recogidas por su titular en un lapso de cuarenta y cinco días, le serán remitidas a la secretaría para los efectos legales conducentes."

**"Artículo 158.** Cuando se cometa una infracción y la dirección conozca del hecho en flagrancia, los elementos de la policía vial podrán recoger la licencia o permiso para conducir, la tarjeta de circulación del vehículo, o en su caso la autoridad de seguridad vial determinará el retiro del vehículo de la vía pública, en términos de lo dispuesto por esta ley y su reglamento."

**"Artículo 160.** Para la aplicación de las multas, el policía vial que conozca de la infracción correspondiente procederá como sigue:



cargo y de la imposición de multas por transgresión a sus disposiciones reglamentarias (aprovechamientos), en términos de lo dispuesto por el artículo 115,

"I. Se identificará plenamente, indicando su nombre y cargo, y mostrará su placa y credencial que lo acredita como elemento activo de la secretaría;

"II. Comunicará al infractor o propietario del vehículo la infracción cometida;

"III. Solicitará la entrega de los siguientes documentos: licencia vigente, tarjeta de circulación y póliza de responsabilidad civil o seguro contra daños a terceros vigente, para su revisión;

"IV. Formulará la boleta de infracción correspondiente, donde se asentarán la o las infracciones cometidas a la presente ley o su reglamento, señalando el o los artículos contravenidos. Asimismo, asentará su cargo, nombre y firma, la fecha de elaboración, la hora, un breve relato de la falta y la categoría de la multa que corresponda; además, recabará la firma al infractor y ante la negativa a firmar, procederá a consignarlo dentro de la misma boleta de infracción;

"V. En el caso de negativa a firmar la boleta de infracción por parte del conductor, ésta se hará llegar a su domicilio a través de correo certificado o correo electrónico, según la información que se tenga en la base de datos de la secretaría; en el caso de vehículos de otra entidad federativa o país, para garantizar el cumplimiento por parte del infractor, se procederá de conformidad con la fracción VII del presente artículo;

"VI. Si el policía vial cuenta con terminal electrónica que le permita emitir la boleta de infracción correspondiente y realizar el cobro de la multa en el lugar de los hechos, no conservará en garantía ningún documento del conductor, sólo le hará el cobro con tarjeta de débito o crédito, según sea el caso, nunca en efectivo y solicitará se le firme el comprobante bancario respectivo, así como la boleta de infracción;

"VII. Cometida una infracción, formulada la boleta de infracción, firmada por ambas partes de ser el caso y entregada en original al infractor, ante la flagrancia conservará como garantía de pago de la multa uno de los siguientes documentos: la licencia, el permiso para conducir o la tarjeta de circulación. A falta de lo anterior, se procederá en términos de lo previsto en esta ley o su reglamento;

"VIII. La boleta de infracción contendrá la leyenda impresa relativa a que el infractor o el responsable solidario descrito en esta ley tendrá derecho de interponer el recurso de revocación, así como el plazo en el cual deberá interponerse y ante qué autoridad; y,

"IX. En caso de que el infractor se diere a la fuga, se asentará este hecho en la boleta de infracción, dejando la infracción a su disposición en la dirección para los efectos a que haya lugar; transcurrido el tiempo previsto en esta ley, se procederá de acuerdo a lo señalado en la misma y su reglamento."

**"Artículo 161.** Para la aplicación y ejecución de las demás sanciones, se notificará al infractor o responsable solidario personalmente, mediante correo certificado o correo electrónico, en el domicilio que se encuentre registrado ante la secretaría, la infracción cometida, la sanción que pretende aplicarse y la indicación de que, a partir de la recepción de la notificación, cuenta con diez días hábiles improrrogables para formular los alegatos y presentar las pruebas que en su defensa juzgue convenientes.

"Dentro del término de quince días hábiles, contado a partir de la recepción de los alegatos y pruebas a los que se refiere el párrafo anterior, o finalizado el plazo que la misma indica sin que éstos se hubieren presentado, la autoridad dictará, debidamente fundada y motivada, la resolución que corresponda, notificándola al infractor o al responsable solidario personalmente o en el domicilio que se haya notificado; en caso de no obedecerla se adoptarán las medidas necesarias para la ejecución."



fracciones II, párrafo segundo y IV, párrafo primero e inciso c), de la Constitución Federal.<sup>80</sup>

208. El aspecto del artículo **9, fracción IV**, que en este apartado nos ocupa, otorga a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado la atribución para recaudar los conceptos que por sanciones pecuniarias en materia de tránsito y seguridad vial se generen.

**"Artículo 162.** El procedimiento a través del cual se impondrán las sanciones por conductas que violen disposiciones de la presente ley y su reglamento, captadas por cualquier dispositivo o medio tecnológico, será el siguiente:

"I. Las actas contendrán el nombre y domicilio del propietario del vehículo, de conformidad con el registro vehicular correspondiente; placa, marca y modelo del vehículo; lugar, fecha y hora en que fue cometida la infracción; descripción de la infracción cometida y la especificación de las disposiciones violadas, así como nombre y firma de la autoridad facultada para imponer la sanción.

"II. La prueba física que arroje el dispositivo tecnológico, en la cual conste la conducta infractora, se contendrá en el acta de infracción; y,

"III. Se notificará dicha acta de infracción en el domicilio de la persona que aparezca como propietario del vehículo."

<sup>80</sup> Recordemos lo que la integridad de la fracción IV del citado precepto dispone:

**"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:

"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 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.



209. El precepto **92** prevé que el Ayuntamiento en caso de autorizar el uso de parquímetros dará aviso a la dirección, con la finalidad de que apoye su instalación; y procederá con apego al ordenamiento municipal y el reglamento.

210. En los numerales **147, 148 y 160**, prevén la posibilidad de que los policías viales impongan sanciones; que pongan a disposición de la autoridad competente a los conductores infractores de normas típicas de un delito, con ciertas especificaciones para infractores menores de edad y el procedimiento para la aplicación de las multas. Destacadamente, para lo aquí alegado, la formulación de la boleta de infracción correspondiente, la posibilidad de realizar el cobro y sus precisiones en las fracciones IV, VI y VII del último de dichos arábigos.

211. Mediante el ordinal **152** se clasifican las infracciones en diversas categorías.

212. Los artículos **157 y 158** prevén obligaciones como retención de documentos que resultan necesarios para circular, por parte de la autoridad municipal, el informe correspondiente a la dirección y la remisión de aquellos a la secretaría; el retiro de vehículos de la vía pública, cubrir los importes que se generen por lo anterior.

213. Finalmente, los preceptos **161 y 162**, refieren el procedimiento para la aplicación y ejecución de algunas sanciones. El procedimiento a través del cual se impondrán las sanciones por conductas que violen la propia ley y su reglamento (captadas por cualquier dispositivo o medio tecnológico).

214. Los argumentos del actor al respecto aluden a una afectación a su hacienda municipal y libre administración hacendaria (incluso de manera indistinta) sin que formule una confronta real y directa entre los apartados legales

---

"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."



que aquí se analizan y la competencia constitucional conferida al Municipio que dice violada.

215. Es que, esencialmente se dirige a plantear una afectación económica, pues desde su perspectiva no le permite disponer sobre el cobro de sanciones pecuniarias, concretamente, multas por infracciones a la ley y otras normas de tránsito, así como administrar libremente su hacienda al no permitir que capte tales recursos.

216. Al margen de lo así argüido, ciertamente la naturaleza y fines del medio de control que nos ocupa lleva a resolver si se actualiza la invasión a las competencias constitucionales del accionante.

217. De manera preliminar se apunta, en términos generales se ha considerado que la **hacienda municipal** se integra por los **ingresos, activos y pasivos de los Municipios**.

218. Este Tribunal Pleno, en la jurisprudencia P./J. 53/2002,<sup>81</sup> sostiene que **la hacienda municipal se forma con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor**, en términos del precepto 115, fracción IV, constitucional; "... los incisos a), b) y c), de la mencionada fracción (sic), se refieren a los conceptos que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria. El indicado inciso a) dispone que, en todo caso, los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, luego, esos recursos, forman parte de la hacienda municipal y están

<sup>81</sup> "HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1o., FRACCIÓN I, DE LA 'LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002' DEL ESTADO DE SONORA)". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, enero de 2003, página 1393, tesis P./J. 53/2002, registro IUS: 185165.



sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que hace patente que dichos recursos pertenecen a los Municipios de forma exclusiva y no al Gobierno del Estado ..."

219. La **libre administración hacendaria** "debe entenderse como el **régimen** que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener **libre disposición y aplicación de sus recursos** y satisfacer sus necesidades, **todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos**".<sup>82</sup>

220. La atribución recaudadora concedida al titular de Sefiplan, no constituye **ingresos, activos y pasivos**, que pudiera infringir el régimen constitucionalmente establecido para la libre disposición y aplicación de recursos.

221. Igual determinación corresponde por cuanto a la posibilidad de que los policías viales apliquen sanciones; pongan a disposición de autoridad competente a los operadores que incurran en conductas "típicas de delito para imposición de multas", la formulación de boletas de infracción, sus especificaciones y cobro.

222. Principalmente, la retención de documentos por parte de la autoridad municipal, rendición de informe y remisión de aquellos a las autoridades del Estado. Sobre el retiro de vehículos de la vía pública y obligación de cubrir el monto de los conceptos que se generen por los citados actos y el resguardo del vehículo, las autorizadas tarifas por parte de la secretaría. El procedimiento a través del cual se impondrán las sanciones por conductas que violen disposiciones de la propia ley y su reglamento, captadas por cualquier dispositivo o medio tecnológico.

<sup>82</sup> Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Del que derivó la Jurisprudencia P./J. 5/2000 "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)". Novena Época, registro «digital:» 192331, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, materia constitucional, página 515.



223. Los procedimientos relacionados con la aplicación y ejecución de las demás sanciones y su impugnación.

224. Al respecto, debe decirse que la Primera Sala al resolver la controversia constitucional 70/2009,<sup>83</sup> consideró que la fracción IV del precepto 115 establece diversos principios derechos y facultades, de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, a saber:

**I. Libre administración de la hacienda municipal.** Tiene la finalidad de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan **libre disposición y aplicación de sus recursos** y satisfagan sus necesidades **sin afectación de intereses ajenos que los obliguen a ejercerlos en rubros distintos de sus necesidades reales: en los términos que fijen las leyes** y para el cumplimiento de sus fines públicos.

225. Que dicho principio **rige únicamente sobre las participaciones federales**,<sup>84</sup> que tienen un componente resarcitorio, **con el fin de compensar la pérdida que resienten los Estados por renunciar a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos** cuya tributación se encomienda a la Federación.

**II. El principio de ejercicio directo por el Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal.** El cual **implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso** los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las *aportaciones federales*–,

<sup>83</sup> De que derivó la tesis 1a. CXI/2010, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, tesis 1a. CXI/2010, registro IUS: 163468, «página 1213».

<sup>84</sup> No respecto de las aportaciones federales. Las **aportaciones federales** tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los Estados y Municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos



deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.

226. Aun las **aportaciones federales**, ya que si bien estos **recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática** en la que los **Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos concretos en los cuales invertirán los fondos** atendiendo a sus necesidades y dando posterior cuenta de su utilización, en la revisión de la cuenta pública correspondiente.

**III. El principio de integridad de los recursos municipales.** Consistente en que **los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales**, (la entrega extemporánea genera el pago de intereses).

**IV. El derecho de los Municipios a percibir las contribuciones.** Incluyendo las tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

**V. El principio de reserva de fuentes de ingresos municipales.** Asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

**VI. La facultad de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan 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.** Dicha propuesta con alcance superior al de fungir como elemento que ponga en movimiento a la maquinaria legislativa, toda vez que tiene rango y visibilidad constitucional, equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Estatales.

---

preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.



## VII. La facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios.

227. En ese sentido, es dable considerar que **forman parte de la hacienda municipal, como otros ingresos** que las Legislaturas de los Estados establezcan a favor del Municipio, en su caso, los **ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo**.

228. Ahora bien, conforme a la normatividad que aplica, no es dable concluir que los conceptos a que se contraen los dispositivos impugnados constituyan ingresos que le pertenezcan o correspondan de acuerdo con la Ley de Ingresos y Egresos de los Municipios del Estado.

229. Los ordenamientos legales que en este apartado se atienden, en sí mismos no evidencian la alegada invasión de la autonomía municipal, habida cuenta que no son éstos los que establecen la percepción y destino de los recursos que el actor defiende.

230. Por otro lado, acorde con diversos precedentes, este Pleno ha sostenido que las leyes estatales en materia de control vehicular, concretamente las que establecen sanciones para conductores que infrinjan la ley, son normas de tránsito y tiene sentido que sean comunes y básicas para una misma entidad federativa, así mismo, que si la ley señala una autoridad del Estado, ello no impide al Municipio participar en su aplicación.

231. Consecuentemente, en este apartado procede declarar la **validez de los artículos 9, fracción IV, 92, 147, 148, 152, 157, 158, 160, 161 y 162**.

232. OCTAVO.—**Efectos**. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, en relación con el numeral 73 de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirán sus efectos la sentencia que dicte en este medio de control constitucional.



233. Al resultar **fundado**, en algunos aspectos, el argumento del Municipio actor, sobre invasión competencial, en los aspectos y las porciones normativas indicadas en el cuerpo de este fallo, procede declarar la invalidez, exclusivamente en lo concretado y para el accionante, por tratarse de un ente municipal. Consecuentemente, este Pleno declara la **invalidez** de los aspectos específicos de las disposiciones cuyo análisis **ha dado como resultado una consecuencia invasora**. 1) Con efectos de **inaplicación únicamente para el Municipio actor**, 2) Que el Estado de Veracruz puede y debe emitir las leyes cuyo contenido resulte acorde a lo aquí determinado, empero no pueden serle aplicados al actor los declarados inválidos en esta sentencia, por lo que podrá utilizar los dispuestos en su reglamento, en caso de contar con uno, 3) El Municipio de Boca del Río, Veracruz, al emitir sus reglamentos municipales sobre prestación del servicio público de tránsito y seguridad vial, puede no tener en cuenta los aspectos cuya invalidez se ha determinado para su jurisdicción, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 115, fracciones II, III y V, constitucional, y 4) La presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.

234. Cabe precisar que el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia establece que no es posible otorgar efectos retroactivos en una controversia constitucional, excepto en materia penal. De esta forma, los efectos de la declaración de invalidez y la consiguiente inaplicación de los preceptos impugnados, sólo surtirá efectos respecto de aquellos actos inherentes a los apartados invalidados que no se hayan realizado.

235. Por lo expuesto y fundado, se

#### RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional respecto de los artículos 153 y 159 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha



entidad federativa el trece de abril de dos mil quince, por las razones expuestas en el considerando cuarto de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 3, fracciones VIII, X, XXV, XXXII y XLIV, 8, fracciones I, incisos c), d), en sus porciones normativas "llevar a cabo todas las acciones necesarias" y "cualquier adecuación que resulte idónea, coordinando la instalación de la infraestructura", y e), en su porción normativa "Instrumentar de manera permanente, en coordinación con otras dependencias, programas y campañas de educación vial y cortesía urbana, que ayuden a mejorar la cultura vial, así como las condiciones en que se presta el servicio de transporte en todas sus modalidades en el Estado", y II, incisos e), h) y k), 9, fracción IV, 11, 12, fracciones III, VII y VIII, 13, fracción III, 15, párrafos tercero y cuarto, 18, 19, 66, 73, 74, 75, 79, 91 —con la salvedad indicada en el resolutive cuarto de este fallo—, 92 —con la salvedad indicada en el resolutive cuarto de este fallo—, 102, 104, 106, fracciones I, II, III, V, VIII, IX, X, XI y XII, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 147, 148, 152, 157, 158, 160, párrafo primero y fracciones I y VI, 161 y 162 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince, por las razones expuestas en el considerando séptimo, apartados C.1., C.2., C.3. y D, de esta ejecutoria.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 8, fracción II, inciso b), 91, párrafo primero, en su porción normativa "por la dirección, obteniendo el visto bueno de las autoridades municipales", 92, párrafos primero, en su porción normativa "con apoyo de la dirección", y segundo, en su porción normativa "dará aviso a la dirección", 101, 103, 105 y 106, fracciones IV, VI y VII, de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince, por las razones expuestas en el considerando séptimo, apartado C.1., 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 Veracruz.

QUINTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



**Notifíquese;** por oficio a las partes la presente resolución 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 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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia (en cuanto a declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado).

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 cuarto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en no sobreseer respecto del artículo 3 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en no sobreseer respecto de los artículos 102 y 112 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron



sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena agregando los artículos 19 y 111, González Alcántara Carrancá agregando los artículos 19 y 111, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I. apartándose de los párrafos del treinta y cinco al cuarenta y dos del proyecto, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea agregando los artículos 19 y 111, respecto de los considerandos quinto y sexto relativos, respectivamente, a los preceptos impugnados y al planteamiento del problema. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

#### **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 cuarto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 153 y 159 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

#### **En relación con el punto resolutivo 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., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado A, denominado "Incompetencia del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, conforme al artículo 115 de la Constitución Federal para emitir la ley cuyas disposiciones se impugnan", consistente en declarar infundada la impugnación genérica de incompetencia del Poder Legislativo del Estado de Veracruz en materia de tránsito municipal. Los Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.



Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado B, denominado "Transgresión a los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en el artículo 16 constitucional por indebida fundamentación y motivación", consistente en declarar infundada la impugnación concerniente a que el acto legislativo impugnado careció de motivación y fundamentación. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena salvo el artículo 3, fracción XXV, en su porción normativa "y su equivalente en los Ayuntamientos del Estado", González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte primera, consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracciones VIII, X, XXV, XXXII y XLIV, y 110 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena salvo por la validez del artículo 3, fracción XXV, en su porción normativa "y su equivalente en los Ayuntamientos", González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartados C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", partes séptima y octava, C.2., denominado



"Por asignar sólo algunas atribuciones al Municipio", y C.3., denominado "Limitar al Municipio a las atribuciones correspondientes", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 3, fracciones VIII, X, XXV, XXXII y XLIV, 8, fracción I, incisos c), d) y e), 9, fracción IV, 11, 12, fracciones III y VIII, 13, fracción III, 15, párrafos tercero y cuarto, 18, 19, 66, 73, 74, 75, 79, 147, 148, 152, 157, 158, 160, fracciones I y VI, 161 y 162 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

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. apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte segunda, consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracciones XXV, XXXII y XLIV, 11, 15, párrafos tercero y cuarto, 66, 73, 74, 75, 79, 147, 148, 152, 157, 158, 160, párrafo primero y fracciones I y VI, 161 y 162 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.2., denominado "Por asignar sólo algunas atribuciones al Municipio", consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción XXV, en su porción normativa "y su equivalente en los Ayuntamientos", y 91 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de



dos mil quince. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción I, incisos c), d), en sus porciones normativas "llevar a cabo todas las acciones necesarias" y "cualquier adecuación que resulte idónea, coordinando la instalación de infraestructura", y e), en su porción normativa "Instrumentar de manera permanente, en coordinación con otras dependencias, programas y campañas de educación vial y cortesía urbana, que ayuden a mejorar la cultura vial, así como las condiciones en que se presta el servicio de transporte en todas sus modalidades en el Estado", de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena a partir de una interpretación conforme, González Alcántara Carrancá a partir de una interpretación conforme, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a partir de una interpretación conforme, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción I, incisos d), en sus porciones normativas "Establecer programas, así como", "destinadas a niños, niñas y adolescentes, escolares, personas con discapacidad, adultos mayores y mu-



jeros embarazadas, para que les sea fácil, seguro y cómodo el acceso al transporte público de pasajeros y el desplazamiento en las vialidades, a través de rampas, elevadores, exclusividad de espacios, y" y "equipamiento y señalamientos que se requieran para cumplir con lo anterior", y e), en su porción normativa "fomentar la prevención de accidentes a través de la concientización y cultura urbana en los veracruzanos; y expedir los acuerdos, manuales y lineamientos para los programas en materia de educación vial", de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con diversas consideraciones en torno a los artículos 66, 75 y 79, González Alcántara Carrancá con diversas consideraciones en torno a los artículos 66, 75 y 79, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con diversas consideraciones en torno a los artículos 66, 75 y 79, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán con diversas consideraciones en torno a los artículos 66, 75 y 79 y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte cuarta, consistente en reconocer la validez de los artículos 8, fracción II, inciso e), 12, fracción VII, 66, 75 y 79 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, deno-



minado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte sexta, consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción II, inciso h), de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Piña Hernández, Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte sexta, consistente en reconocer la validez de los artículos 8, fracción II, inciso k), 112 párrafos primero y quinto, 113 y 114 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Medina Mora I, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Medina Mora I, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado D, denominado "Contravención de la autonomía hacendaria y libre administración de la hacienda municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 9, fracción IV, 92, párrafo cuarto, 147, 148, 152, 157, 158, 160, 161 y 162 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", partes sexta y octava consistentes en reconocer la validez del artículo 12, fracción III, de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte sexta, consistente en reconocer la validez de los artículos 12, fracción VIII, y 111, párrafo segundo, de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones y por consideraciones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la interpretación sobre el reglamento en torno al artículo 74, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad



vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte quinta, consistente en reconocer la validez de los artículos 73 y 74 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 91, salvo su párrafo primero, en su porción normativa "por la dirección, obteniendo el visto bueno de las autoridades municipales", de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado D, denominado "Contravención de la autonomía hacendaria y libre administración de la hacienda municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 92, párrafos primero, segundo y tercero, de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril



de dos mil quince. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

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. en contra de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte tercera, consistente en reconocer la validez de los artículos 102, 106, fracciones I, II, III, V, VIII, esta última en sus porciones normativas "Colocar en lugar visible las tarifas y el horario a que está sujeto el estacionamiento, el nombre del responsable y sus datos de localización, así como el número telefónico" y "para que presenten sus quejas", IX, X, XI y XII, 107 y 108 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I. en contra de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte tercera, consistente en reconocer la validez del artículo 104 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar



Morales, Medina Mora I. en contra de las consideraciones y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte tercera, consistente en reconocer la validez del artículo 106, fracción VIII, en su porción normativa "de la dirección", de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte sexta, consistente en reconocer la validez de los artículos 111, párrafo primero, y 112, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

#### **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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio;



con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 8, fracción II, inciso b), de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 91, párrafo primero, en su porción normativa "por la dirección, obteniendo el visto bueno de las autoridades municipales", de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Medina Mora I. votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 92, párrafo primero, en su porción normativa "con apoyo de la dirección", de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I., por la invalidez adicional del párrafo tercero, votaron en contra.



Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 92, párrafo segundo, en su porción normativa "dará aviso a la dirección", de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Aguilar Morales, Medina Mora I., por la invalidez adicional del párrafo tercero, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros 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 séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 101 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte tercera, consistente en declarar la invalidez del



artículo 103 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 105 de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Medina Mora I. votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su apartado C, denominado "Invasión competencial en materia de tránsito y seguridad vial", subapartado C.1., denominado "Por disponer autoridades, atribuciones y facultades para el Estado en aspectos que son competencia constitucionalmente concedida al Municipio; con lo que le impide garantizar la prestación del servicio", parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 106, fracciones IV, VI y VII, de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil quince. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reser-



vas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, 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 declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan efectos únicamente respecto del Municipio actor, 2) determinar que el Estado de Veracruz puede y debe emitir las leyes cuyo contenido resulte acorde a lo aquí determinado, empero no pueden serle aplicados al actor los declarados inválidos en esta sentencia, por lo que podrá utilizar los dispuestos en su reglamento, en caso de contar con uno, y 4) determinar que la presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que el Municipio de Boca del Río, Veracruz, al emitir sus reglamentos municipales sobre prestación del servicio público de tránsito y seguridad vial, puede no tener en cuenta los aspectos cuya invalidez se ha determinado para su jurisdicción, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 115, fracciones II, III y V, constitucional. Los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

#### **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, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

#### **Votación que no se refleja en los puntos resolutive:**

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no era necesaria la consulta previa a las personas con discapacidad para la expedición de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los Ministros



Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea se expresaron en el sentido de que era necesaria.

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de doce de septiembre de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

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

**Nota:** La tesis aislada 1a. CXXIX/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de julio de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 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 6 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente y particular** que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la controversia constitucional 32/2015.

1. En sesión de diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Boca del Río, del Estado de Veracruz. El tema central era el análisis de constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz, a fin de delimitar los alcances de materias como transporte, tránsito y seguridad vial y la idoneidad o no de los límites establecidos a los Municipios para tal efecto en dicha legislación.
2. El presente documento tiene como objetivo explicar mi posición particular en varios apartados de la sentencia. Consecuentemente, seguiré la estructura adoptada en el fallo.

### **I. Posicionamiento en torno al sub-apartado C.1., primera parte**

3. En esta sección del sub-apartado C.1. se declaró la validez de los artículos 3, fracciones VIII, X, XXV, XXXII y XLIV, y 110 de la citada ley de tránsito y segu-



ridad vial.<sup>1</sup> Apoyé dicha conclusión y sus consideraciones, salvo por lo que hace a una porción normativa. **A diferencia de la postura de la sentencia**, opté por votar por la **inconstitucionalidad** de la porción normativa que dice "y su equivalente en los Ayuntamientos del Estado" de la fracción XXV del artículo 3 de la ley de tránsito (votación que reiteraré cuando en la sentencia se vuelve a analizar este artículo en el sub-apartado C.2.).

4. Por un lado, como se adelantó, se está **de acuerdo** con la sentencia en cuanto a la declaratoria de **validez** de las fracciones VIII, X, XXXII y XLIV del artículo 3. Ello, pues en éstas únicamente se definen conceptos como dirección, director, Seguridad Vial y Vía Pública, las cuales no inciden en el ámbito de atribuciones del Municipio en materia de tránsito. **Sin embargo**; se está **en contra de la declaratoria de validez** de la totalidad de la **fracción XXV** del artículo 3.

<sup>1</sup> "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"VIII. Dirección: La Dirección General de Tránsito y Seguridad Vial, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado;

"...

"X. Director: El director general de Tránsito y Seguridad Vial;

"...

"XXV. Policía Vial: El personal operativo, integrante de las instituciones policiales, adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública, y su equivalente en los Ayuntamientos del Estado, que se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, facultado para realizar las funciones de control, supervisión y vigilancia ciudadana, mantener la seguridad y brindar el apoyo vial, así como prevenir la comisión de delitos por parte de conductores, operadores del servicio de transporte público, peatones propietarios de semovientes, y para aplicar las sanciones previstas por infracciones a esta ley, su reglamento Y demás disposiciones aplicables y, en su caso, poner a disposición de la autoridad competente a quienes detengan en flagrancia;

"...

"XXXII. Seguridad vial: El objetivo de la coordinación para la prevención y vigilancia de las vialidades competencia del Estado, con la finalidad de evitar accidentes viales o la minimización de sus efectos, especialmente para la vida, la salud y bienes de las personas, fomentando la responsabilidad de los usuarios de la vía pública conforme a las normas reguladoras del tránsito, lo que incluye el uso de tecnologías apropiadas para dicho fin, así como la prevención de delitos en las vialidades;

"...

"XLIV. Vía pública: Las carreteras, puentes, brechas y caminos vecinales, las avenidas, bulevares, calles, callejones, calzadas y banquetas, plazas, paseos, zonas peatonales, pasos a desnivel y andadores comprendidos dentro de los límites del Estado."

"Artículo 110. Son servicios auxiliares de la seguridad vial los siguientes:

"I. Vehículos de carga especializada para el arrastre y salvamento de vehículos;

"II. Depósito de vehículos; y,

"III. En general, los que auxilien y complementen la seguridad vial."



5. En esta disposición se señala que son policías viales aquellos integrantes de las instituciones policiales, adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública, y su equivalente en los Ayuntamientos, que tendrán como facultades realizar las funciones de control, supervisión y vigilancia ciudadana, mantener la seguridad y brindar el apoyo vial, prevenir la comisión de delitos y aplicar las sanciones correspondientes.
6. En esa tónica, se estima que más bien resulta inconstitucional la citada porción normativa "*y su equivalente en los Ayuntamientos del Estado*", pues con ella se obliga a los Municipios a que ciertos servidores públicos, además de encargarse de la verificación del tránsito, tengan facultades de control de seguridad pública. Esta delimitación excede el ámbito de actuación del Estado para efectos de establecer quiénes son las autoridades en materia de tránsito.
7. Ello no deja en estado de incertidumbre sobre quiénes son las autoridades municipales encargadas de aplicar las reglas de tránsito. Por el contrario, el artículo 18, en su fracción IV, prevé expresamente que son autoridades en materia de tránsito "*los servidores públicos dependientes del Ayuntamiento, que ordenen o ejecuten actos administrativos con el fin de conservar el orden, preservar la tranquilidad pública y cuidar que se cumplan las disposiciones de esta ley y el reglamento correspondiente*".

## II. Posicionamiento en torno al sub-apartado C.1., segunda parte

8. En la segunda sección del sub-apartado C.1. de la sentencia se estudió la regularidad constitucional de diversas normas; entre ellas, los incisos c), d) y e) de la fracción I del artículo 8 de la ley impugnada.<sup>2</sup> Voté por la constituciona-

<sup>2</sup> **Artículo 8.** El secretario, además de las que le confiere la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, tendrá en materia de tránsito y seguridad vial las atribuciones siguientes:

"I. De carácter delegable:

"...

"c) Promover, ante la autoridad competente, la construcción de ciclovías y el cierre de vialidades para destinarlas al uso peatonal;

"...

"d) Establecer programas, así como llevar a cabo todas las acciones necesarias, destinadas a niños, niñas y adolescentes, escolares, personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres embarazadas, para que les sea fácil, seguro y cómodo el acceso al transporte público de pasajeros y el desplazamiento en las vialidades, a través de rampas, elevadores, exclusividad de espacios, y cualquier adecuación que resulte idónea, coordinando la instalación de infraestructura, equipamiento y señalamientos que se requieran para cumplir con lo anterior;



lidad de estos incisos, pero condicionando mi voto a una interpretación conforme, siguiendo lo fallado en la controversia constitucional 19/2008 en normas de contenido similar.

9. En suma, si bien es cierto que en estos incisos no se otorga explícitamente una participación efectiva al Municipio en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial, lo cual sería contrario a la Constitución Federal, ello puede solventarse con una interpretación conforme.
10. Lo primero que debe destacarse es que tal como se establece en el artículo 115, fracción V, inciso h), los Municipios tienen la facultad de "*intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial*".
11. En la **controversia constitucional 19/2008** (la cual es el precedente más importante en materia de tránsito y transporte), interpretando dicha norma, se afirmó que aun cuando los Estados son los que tienen la competencia genérica para regular el transporte, el texto constitucional es explícito en que se debe dar una participación a los Municipios en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de personas y esta participación debe ser *real y efectiva*. Situación que llevó, en ese caso, a hacer una interpretación conforme de las normas impugnadas de esa entidad federativa, para efecto de concluir que resultaban constitucionales, siempre y cuando se interpretaran en el sentido de obligar a una intervención efectiva por parte de los Municipios en la formulación de programas de transporte público de personas.
12. Dicho lo anterior, por un lado, en relación con el citado **inciso c)**, se advierte que lo que regula es la facultad para promover, ante la autoridad competente, la construcción de ciclovías y cierre de vialidades para destinarlas al uso peatonal. En esa lógica, se estima que la porción normativa que dice "autoridad competente", puede interpretarse en el sentido de que se refiere a la enti-

---

"e) Instrumentar de manera permanente, en coordinación con otras dependencias, programas y campañas de educación vial y cortesía urbana, que ayuden a mejorar la cultura vial, así como las condiciones en que se presta el servicio de transporte en todas sus modalidades en el Estado, fomentar la prevención de accidentes a través de la concientización y cultura urbana en los veracruzanos; y expedir los acuerdos, manuales y lineamientos para los programas en materia de educación vial."



dad municipal y no a cualquier otro órgano estatal. Interpretación que permite validar el contenido normativo, ya que de esta manera no se incide en la esfera competencial municipal al ser una facultad potestativa que consiste sólo en "promover". El Municipio es el que detenta al final de cuentas la facultad decisoria.

13. Por otro lado, se estima que los incisos d) y e) de la fracción I del artículo 8 justamente **pueden superar un juicio de regularidad constitucional** a partir de una **interpretación conforme**, atendiendo a las mismas consideraciones expuestas en el precedente.
14. Así, en el **inciso d)** prevé una facultad genérica para establecer e idear programas que beneficien el acceso en el transporte público de personas y el acceso en las vialidades de niños, personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres embarazadas. De esta norma debe entenderse que la facultad para establecer estos programas debe hacerse de la mano y con participación efectiva del Municipio por lo que hace al transporte público de personas.
15. Misma consideración aplica para el inciso e), que detalla que en coordinación con otras dependencias, deben instrumentarse de manera permanente programas y campañas de educación vial y cortesía urbana que ayuden a mejorar la cultura vial, así como las condiciones en que se presta el servicio de transporte en todas sus modalidades. Justo la coordinación con el Municipio debe hacerse de manera efectiva y real en lo que corresponde al transporte público de personas.

### III. Posicionamiento en torno al sub-apartado C.1., tercera parte

16. En la tercera sección del sub-apartado C.1. de la sentencia se analiza la regularidad constitucional de los artículos 8, fracción II, inciso b), 92 y 101 a 108 de la ley impugnada. Voté por la **validez** de los artículos **8, fracción II, inciso b), 101, 103, 105 y 106, fracciones IV, VI y VII,**<sup>3</sup> ya que no comparto las premisas sobre las cuales parte el fallo.

<sup>3</sup> "Artículo 8. El secretario, además de las que le confiere la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, tendrá en materia de tránsito y seguridad vial las atribuciones siguientes: ...

"II. De carácter no delegable:

"...

"b) Proponer, al gobernador del Estado, las tarifas de los estacionamientos públicos, tomando en cuenta el salario mínimo vigente en la zona de que se trate, así como la oferta y demanda del servicio."



17. A mi parecer, de acuerdo a lo que explica la propia resolución sobre la materia de tránsito y transporte, las reglas sobre estacionamientos públicos (que son diferentes a las reglas para estacionarse en la vía pública) no son un aspecto que le compete en exclusiva a los Municipios. Por el contrario, el Estado puede establecer previsiones generales para efectos de homologar el servicio de estacionamiento público en toda la entidad federativa. Se insiste, no puede confundirse la regulación de los estacionamientos públicos con las reglas relativas a cómo estacionarse en la vía pública (estas últimas sí son de competencia municipal).
  
18. En particular, respecto al inciso b) de la fracción II del artículo 8, en el que se establece la facultad que tiene el secretario para proponer al gobernador las tarifas de los estacionamientos públicos, en contraposición a lo expuesto en la sentencia, considero que debe distinguirse entre las reglas relativas al estacionamiento en la vía pública y la regulación de los estacionamientos públicos. El primero es un ámbito que le corresponde a los Municipios al incidir de manera directa en la operación del servicio de tránsito.

**"Artículo 101.** Corresponde a la dirección llevar a cabo el registro de estacionamientos y la emisión de los lineamientos y manuales técnicos para regular su operación, de conformidad con lo establecido en este ordenamiento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

"El secretario podrá otorgar autorizaciones para el establecimiento de estacionamientos en predios particulares, a solicitud de sus propietarios, de acuerdo con las disposiciones municipales, esta ley y el reglamento.

"Aquellos estacionamientos privados que den un servicio complementario, podrán operar como públicos, con apego a la reglamentación respectiva."

**"Artículo 103.** La secretaría, en coordinación con los Ayuntamientos, promoverá la operación de estacionamientos, privilegiando su ubicación en zonas cercanas a las terminales del servicio público de transporte de pasajeros."

**"Artículo 105.** Las condiciones que hicieron posible obtener la autorización para la prestación del servicio de estacionamiento no podrán ser modificadas por el particular, sin previo consentimiento por escrito de la autoridad que se la otorgó. Las autorizaciones no son transferibles a terceros.

**"Artículo 106.** Los prestadores del servicio de estacionamiento tendrán las obligaciones siguientes:  
"...

"IV. Reservar, como mínimo, el veinte por ciento del cupo del estacionamiento a vehículos pensionados por mes;

"VI. Contar con seguro de cobertura amplia para garantizar a los usuarios el pago de los daños parciales, pérdida total o robo del vehículo;

"VII. Entregar a los usuarios el recibo que acredite el ingreso de su vehículo, en el que se señale, con reloj marcador, la hora de entrada y salida, el número de placas de circulación y los datos del seguro a que se refiere la fracción anterior."



19. Sin embargo, el régimen relativo a los estacionamientos públicos no se relaciona únicamente con la operación u organización del tránsito. Los estacionamientos públicos son servicios privados que se ejecuten en el interior de un bien inmueble, por lo que confluyen incluso aspectos civiles y mercantiles. Lo que lleva a la necesidad de ser homologado en todo el Estado. Es decir, si bien es cierto que regular el estacionamiento público genera algún tipo de incidencia en el tránsito de vehículos, ello no implica necesariamente que deba reservarse como competencia municipal. Por el contrario, al ser un ámbito en el que confluyen diferentes aspectos de tránsito y civiles, guarda sentido que exista la necesidad de establecer reglas relativas para toda la entidad federativa.

#### IV. Posicionamiento en torno al sub-apartado C.1., quinta parte

20. En la quinta sección del sub-apartado C.1. de la sentencia se declara la validez de los artículos 73 y 74 de la ley impugnada,<sup>4</sup> en el que se prevén reglas relativas a la prueba de alcoholemia. En suma, más que por el conjunto de razonamientos expuestos en el fallo, en atención a la propia explicación que se hace en la sentencia de tránsito y transporte, se estima que no hay una invasión a las competencias del Municipio actor, ya que es un ámbito en materia de tránsito en el que puede inmiscuirse el Estado; precisamente al tenerse como finalidad establecer reglas generales para la seguridad de las personas y su circulación dentro del Estado.

<sup>4</sup> **Artículo 73.** La dirección instalará de manera aleatoria, en las vías públicas de competencia estatal, puestos de revisión para detectar la presencia de alcohol en aire espirado en los conductores de unidades vehiculares, tanto del servicio particular como del transporte público, mediante la aplicación de una prueba con alcoholímetro y confirmando el resultado por un médico en los casos en que ésta resulte positiva, la cual deberá determinarse en proporción.

"Si la presencia excede el límite permitido de 0.4 (cero punto cuatro) miligramos por litro en la sangre, el infractor se hará acreedor a una multa de sesenta a cien salarios mínimos vigentes en la capital del Estado, a cuyo importe se sumarán los conceptos generados por el arrastre y los días que el vehículo permanezca en el depósito para vehículos. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de las demás sanciones previstas en otras disposiciones normativas aplicables.

"Los conductores del transporte público que infrinjan lo dispuesto en este artículo serán remitidos a la autoridad competente."

**Artículo 74.** Para determinar que se han sobrepasado los límites permitidos de alcohol, se considerarán como medios de prueba el control o test de alcoholemia (BAC) o la prueba respiratoria practicada por la autoridad.

"El procedimiento y protocolos de actuación de las pruebas sobre mínimo y máximo de alcohol, así como para imposición de las sanciones correspondientes, se establecerán en el reglamento de la presente ley."



## V. Posicionamiento en torno al sub-apartado C.1., sexta parte

21. En la sexta sección del sub-apartado C.1. de la sentencia, se reconoce la validez de los artículos 8, fracción II, incisos h) y k), 12, fracciones III y VIII, 111, 112, 113 y 114 de la ley que nos ocupa. voté parcialmente a favor de esta sección, pues estoy de acuerdo con la validez de los artículos 8, fracción II, inciso h) y 12, fracción III (pero con consideraciones distintas a las de la sentencia). Sin embargo; considero que son inconstitucionales los artículos 8, fracción II, inciso k), 12, fracción VIII, 111, 112, 113 y 114 de la Ley de Tránsito del Estado de Veracruz.
22. En principio, por lo que hace a los preceptos cuya validez comparto, debe destacarse que en éstos se establecen las facultades al secretario y al director, respectivamente, para autorizar el uso de torretas y para proponer programas en materia de tránsito y seguridad vial relativo a los peatones, conductores, operarios y pasajeros del transporte particular y público y al resto de los usuarios de las vías públicas. A mi juicio, en este ámbito no existe exclusividad de facultad normativa por parte del Municipio. Los Estados pueden establecer reglas para implementar aspectos generales sobre el tránsito y la seguridad vial; especialmente tratándose del transporte público. Así, el mero hecho de reconocer facultades a la autoridad estatal para autorizar el uso de torretas o para proponer programas no incide en la organización y operación de la materia de tránsito por parte del ente municipal.
23. No obstante lo anterior, como lo adelanté, debió haberse declarado la inconstitucionalidad de los artículos 8, fracción II, inciso k), 12, fracción VIII, 111, 112, 113 y 114 de la Ley de Tránsito del Estado de Veracruz. Lo que se regula en estas disposiciones es la organización y operación de los servicios auxiliares de seguridad vial, tales como el arrastre de vehículos, su depósito, quiénes son las autoridades que lo llevan a cabo y si puede concederse una autorización a particulares para llevar a cabo tal servicio.
24. Bajo esa lógica, a mi juicio, tales preceptos van más allá de establecer reglas generales en materia de tránsito, ya que la autoridad estatal se arroga la satisfacción de servicios auxiliares que realmente corresponde ejecutar a los Municipios, al ser parte de la organización y operación del tránsito.
25. Dicho de otra manera, como se aprecia del contenido de estas normas, los servicios auxiliares a la seguridad vial consisten, entre otros, en la prestación del arrastre y salvamento de vehículos y el depósito de los mismos en corralones.



A mi parecer, este tipo de servicios son inherentes a la administración y operación del servicio de tránsito de un Municipio: son actividades íntimamente relacionadas con la ejecución de las facultades de organización, planeación y operación que detentan los Municipios en materia de tránsito, como es vigilar que se lleve a cabo adecuadamente la circulación de los vehículos en las vías públicas municipales y se sancione a los que infrinjan las reglas establecidas para ello.

## VI. Posicionamiento en torno al sub-apartado D

26. Por último, voté en contra de hacer una declaratoria de validez genérica del artículo 92 de la ley impugnada, pues en realidad es incongruente con lo fallado en la sección tercera del sub-apartado C.1., en donde se declaró la invalidez de disposiciones normativas de párrafos de ese artículo 92.<sup>5</sup> En este sub-apartado D tendría que haberse reflejado lo expuesto anteriormente.
27. Bajo esa tónica, como se evidencia en la referida sección del fallo, son inconstitucionales las porciones normativas de los párrafos primero y segundo (y también del tercero) que permiten a la dirección inmiscuirse en decisiones que le corresponden en exclusiva a los Ayuntamientos. A saber, lo relativo a las reglas sobre dónde deben estacionarse los vehículos en la vía pública corresponde únicamente a los Municipios al formar parte de la materia de tránsito. Así, es incorrecto que la ley permita a la dirección estatal apoyar o coadyuvar con el Municipio en torno a este aspecto.

Este voto se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>5</sup> **Artículo 92.** Los Ayuntamientos, con apoyo de la dirección, señalarán los lugares de la vía pública en donde se podrán estacionar vehículos, indicando qué tipo de vehículos y el tiempo de estacionamiento en su caso.

"En caso de que el Ayuntamiento autorice el uso de parquímetros en áreas determinadas de la vía pública, para sujetar a medición de tiempo y al pago de una cuota el estacionamiento de vehículos, dará aviso a la dirección, con la finalidad de que ésta apoye la instalación de señalamientos y otros implementos necesarios para su óptimo funcionamiento.

"Cuando se estacionen vehículos donde se encuentren instalados parquímetros o cualquier otro sistema que mida el tiempo de estacionamiento en la vía pública, la dirección se apegará al procedimiento que para ese fin establezcan los ordenamientos municipales y el reglamento.

"A falta de señalamiento, los conductores se estacionarán en los lugares en donde exista acotamiento suficiente, sin entorpecer la circulación de otros vehículos, ni los accesos, rampas o lugares exclusivos para personas con discapacidad o mujeres embarazadas, paradas, ni otro elemento de la infraestructura vial al servicio de los demás usuarios."



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL ACTOR, AL IMPUGNAR UN ACTO QUE NO INVADE SU ESFERA COMPETENCIAL, DADO SU CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA [ACTOS SEÑALADOS EN LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA COMO "A) EL INICIO Y TODO LO ACTUADO EN LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN NÚMERO NUC/D-I/44368/2016, DEL ÍNDICE DE LA AGENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO NÚMERO 03 DE INVESTIGACIÓN Y LITIGACIÓN ORAL DE LA DIRECCIÓN DE VISITADURÍA, AUDITORÍA AL DESEMPEÑO Y RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE JALISCO, EN ESPECIAL AL OFICIO NÚMERO 203/2016-V, DE FECHA DOCE DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL DIECISÉIS, SIGNADO POR EL LICENCIADO MIGUEL ALFONSO MEDRANO CÁRDENAS, TITULAR DE ESA AGENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO; Y, B) TODAS LAS INMIDENTES CONSECUENCIAS DIRECTAS E INMEDIATAS QUE DE AQUELLA CARPETA DE INVESTIGACIÓN SE DERIVEN"].**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 46, 48, 49, 52, PÁRRAFO ÚLTIMO, 55 Y 60, Y LA DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1, FRACCIÓN VI Y DEL 31 AL 43 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO, ASÍ COMO LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 99, NUMERAL 1, FRACCIÓN I Y 108, NUMERAL 1, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO).**

**III. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN EL ESTADO DE JALISCO. LA COMISIÓN DE DELITOS POR PARTE DE CUALQUIER SERVIDOR PÚBLICO SERÁ SANCIONADA EN LOS TÉRMINOS DE LA LEGISLACIÓN PENAL APLICABLE (ARTÍCULO 99, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO).**

**IV. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN EL ESTADO DE JALISCO. LA ELIMINACIÓN DE LA EXIGENCIA DE UN PRONUNCIAMIENTO PREVIO POR PARTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA LOCAL PARA PROCEDER PENAL-**



**MENTE EN CONTRA DE LOS JUZGADORES LOCALES AFECTA EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL, EN SU VERTIENTE DE GARANTÍA DE INMOVILIDAD JUDICIAL Y SU SUBGARANTÍA DE PERMANENCIA Y ESTABILIDAD EN EL ENCARGO (INVALIDEZ DE LA DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO).**

**V. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN EL ESTADO DE JALISCO. SU ELIMINACIÓN PARA PROCEDER PENALMENTE EN CONTRA DE LOS MAGISTRADOS LOCALES, ENTRE OTROS SERVIDORES PÚBLICOS, POR DELITOS DEL FUERO LOCAL, AFECTA EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL Y EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (INVALIDEZ DE LA DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 100 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO).**

**VI. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN EL ESTADO DE JALISCO. LAS NORMAS COMPLEMENTARIAS, ATINENTES A LAS GARANTÍAS DE PROTECCIÓN DE LA ESTABILIDAD EN EL CARGO, ANTE LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 100 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, DEBEN DECLARARSE INVÁLIDAS POR EXTENSIÓN (INVALIDEZ DE LA DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 103, 104 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO).**

**VII. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN EL ESTADO DE JALISCO. PRECEPTO QUE REFIERE AL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 100 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, YA INVÁLIDO, LO CUAL GENERA CONFUSIÓN NORMATIVA (INVALIDEZ DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 91, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO).**

**VIII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SUS MIEMBROS PUEDEN SER PRIVADOS DE SUS PUESTOS CUANDO SE ENCUENTREN PRIVADOS DE LA LIBERTAD CON MOTIVO DE UN PROCESO PENAL, SIN ATENDER A LA CONDUCTA POR LA CUAL SE IMPONE LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, AFECTA LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA JUDICIAL Y DE DIVISIÓN DE PODERES (INVALIDEZ DE LA**



**REFORMA DEL ARTÍCULO 196, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y CUANDO SE ENCUENTREN PRIVADOS DE LA LIBERTAD CON MOTIVO DE UN PROCESO PENAL", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO).**

**IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA PREVISIÓN DE QUE ES INFORMACIÓN PÚBLICA FUNDAMENTAL DEL PODER LEGISLATIVO, EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EL REGISTRO DE LOS JUICIOS DE PROCEDENCIA PENAL DETENTA EL MISMO VICIO QUE LA ELIMINACIÓN DE LA FIGURA DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA PARA PODER PROCEDER PENALMENTE CONTRA LOS MAGISTRADOS LOCALES POR DELITOS DEL FUERO LOCAL [INVALIDEZ DE LA DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 9, NUMERAL 1, FRACCIÓN XIX, INCISO B), DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS].**

**X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR UN VACÍO LEGISLATIVO (REVIVISCENCIA DEL CONTENIDO TOTAL DE LOS ARTÍCULOS 91, FRACCIÓN II, 100 –ÚNICAMENTE EN EL ÁMBITO REGULATIVO DE LOS MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO– Y 102 A 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, PREVIO A SU REFORMA Y DEROGACIÓN).**

**XI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ CON ALCANCES GENERALES QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 91, FRACCIÓN II, Y DE LA DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 100, 102, 103, 104 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, DE LA DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 9, NUMERAL 1, FRACCIÓN XIX, INCISO B), DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, Y DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 196, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y CUANDO**



## **SE ENCUENTREN PRIVADOS DE LA LIBERTAD CON MOTIVO DE UN PROCESO PENAL", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO].**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 99/2016. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. 24 DE SEPTIEMBRE DE 2019. 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 **veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 99/2016, promovida por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco en contra de ciertos apartados de los Decretos Números 25859/LXI/16 y 25861/LXI/16, mediante los cuales se reformaron diversas disposiciones de la Constitución y de varias legislaciones secundarias de dicha entidad federativa.

### **I. Antecedentes y trámite del asunto**

1. **Interposición de la demanda.** El veintidós de septiembre de dos mil dieciséis, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Carlos Vega Pámanes, quien se ostentó como presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, promovió una demanda de controversia constitucional en representación del mencionado Poder, en la que impugnó de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, lo siguiente:

- La expedición y promulgación de los Decretos 25859/LXI/16 y 25861/LXI/16, publicados en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el veinte de agosto del año dos mil dieciséis, por virtud de los cuales se eliminó del orden jurídico esta-



tal la figura de la declaración de procedencia;<sup>1</sup> en específico, se impugnaron ciertas reformas y derogaciones a la Constitución Local y a leyes secundarias realizadas a través de tales decretos.

2. **Conceptos de invalidez.** Al respecto, se sostuvieron los siguientes razonamientos en dos conceptos de invalidez:

### Primer concepto de invalidez

a) Se inicia la demanda transcribiendo el texto de los preceptos de la Constitución Local y de la legislación secundaria que regulaban la declaración de procedencia para los miembros del Poder Judicial (previos a su reforma de veinte de agosto de dos mil dieciséis),<sup>2</sup> así como parte del **contenido** de los citados Decretos 25859/LXI/16 y 25861/LXI/16 (respecto a este último decreto, sólo se transcribieron secciones de los artículos primero, segundo, tercero y séptimo,<sup>3</sup> en donde se contienen las modificaciones a las Leyes de Responsabilidades

<sup>1</sup> En concreto, se destacó que en tales decretos se hicieron las siguientes modificaciones: **a)** por virtud del primero se reformaron los artículos 91, fracción II, 99, primer párrafo y se derogaron los artículos 41, fracción III, 100, 101, 102, 103, 104 y 105, todos de la Constitución Política del Estado; y, **b)** mediante el segundo, a través de siete artículos, se reformó la denominación del título cuarto, se reformaron los artículos 1, fracción VI, 46, 48, 49, 52, último párrafo, 55 y 60 y se derogaron los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43, todos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como que se reformaron los artículos 99, numeral 1, fracción I, y 108, numeral 1, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 9, numeral 1, fracción XIX, inciso b), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y sus Municipios; 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General; 69, fracción III, y 143 de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal; 33, fracción IV, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado y sus Municipios y 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, todas de la referida entidad federativa.

<sup>2</sup> Se transcribieron los artículos 91, 99, 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado; 1, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 48, 49, 52, 55 y 60 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado; 99 y 108 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; 9 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y sus Municipios; y 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, todas del Estado de Jalisco (páginas 3 a 23 de la demanda).

<sup>3</sup> Páginas 25 a 29 del expediente en que se actúa. Destacándose que los artículos cuarto, quinto y sexto de ese Decreto 25861/LXI/16 (los cuales no se transcribieron en la demanda) prevén las modificaciones a diversos preceptos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal y de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría del Estado de Jalisco y sus Municipios; sin embargo, en la demanda no se transcribieron dichas modificaciones. Esta **aclaración es relevante** para efectos de la fijación de la litis.



de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, Orgánica del Poder Legislativo del Estado, Orgánica del Poder Judicial del Estado y de Transparencia y Acceso a la Información Pública). A partir de ello, se afirma que las reformas y derogaciones normativas hechas mediante tales decretos (que modificaron el sistema que regulaba la declaración de procedencia en la entidad) transgreden los artículos 17 y 116 de la Constitución Federal, al incidir en la independencia del Poder Judicial del Estado y, por ende, en la división de poderes.

b) En ese sentido, se comienza relatando que la figura de la declaración de procedencia resguarda en el sistema constitucional la independencia de los Poderes y de ciertos organismos de que se compone el Estado, en tanto garantiza, a través de la inmunidad relativa con que dota a los servidores públicos depositarios de aquéllos, que se lleve a cabo la función libre de las presiones derivadas de los vaivenes políticos. La declaración de procedencia, comúnmente conocida como fuero, obedece, pues, a la necesidad de proteger a la función pública que se desempeña, no a la persona que en determinado momento la ejerce y, de este modo, en razón de la protección relativa institucional con que cuenta el encargo, se logra mantener el equilibrio entre los poderes, indispensable para el funcionamiento regular y correcto del Estado. Así, se precisa, el requisito de la declaración de procedencia no confiere al servidor público un privilegio especial ni una inmunidad absoluta en virtud de los cuales quede fuera de la ley o gozando de impunidad en su actuar, sino que aquella figura jurídica instituye una garantía de permanencia y estabilidad de la función pública y del Estado mismo.

c) Por ejemplo, en el caso específico de los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Estatales, en el artículo 116, fracción III, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se determina que dichos juzgadores habrán de reunir los mismos requisitos para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En esas condiciones, atento a los requisitos normativos de ingreso al encargo jurisdiccional de mérito, se asegura que el solo ejercicio de la acción penal tendría el efecto de producir la inhabilitación del servidor público, lo que viene a constatar lo aducido en que la figura de la declaración de procedencia constituye una garantía de estabilidad de los Poderes Estatales.

d) Por resultar ilustrativa en cuanto a la figura de la declaración de procedencia, se citaron las tesis de rubro: "FUERO CONSTITUCIONAL.", "DECLARACIÓN



DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). EL ARTÍCULO 94, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, NO ES INCONSTITUCIONAL POR NO PREVERLA RESPECTO DE LOS JUECES LOCALES.", "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE." y "DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Asimismo, se citan varios apartados de la sentencia del amparo en revisión 341/2008; en particular, un párrafo donde se señala que si bien los Jueces locales no se les ha reconocido un fuero en la Constitución Federal, ello se debe a que no están en igualdad de condiciones respecto a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, pues estos últimos son órganos terminales en la jurisdicción local y, en ellos, según el artículo 116, fracción III, de la Carta Fundamental, se deposita el Poder Judicial de una entidad federativa, por lo que debe cuidarse que no reciban presiones o interferencias al realizar su tarea como depositarios de un poder. A su vez, se señala que el contenido de tales criterios jurisprudenciales se encuentra respaldado por el procedimiento legislativo de la reforma a la Constitución Federal de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en donde, entre otras cuestiones, se modificó el artículo 111 constitucional.

e) Con fundamento en lo anterior y tras hacer una descripción de cómo estaba regulado el sistema constitucional y legal del Estado de Jalisco, en relación con la existencia de la inmunidad procesal penal y el procedimiento para la respectiva declaratoria de procedencia, con énfasis en los Magistrados y Jueces del Poder Judicial (se hizo una relatoría del contenido de los artículos 91, 100, 102, 103 y 104 de la Constitución Local; 1, fracción VI, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 48, 52, 55 y 60 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 99, numeral 1, fracción I y 108, numeral 1, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; 9o., numeral 1, fracción XIX, inciso b), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), el Poder actor **sostiene que la reforma y derogación de los dispositivos constitucionales y legales afecta gravemente la independencia judicial**, eliminando del sistema jalisciense la necesidad de llevar a cabo el pronunciamiento previo de la declaración de procedencia para actuar penalmente en contra de los Magistrados y



Jueces del Poder Judicial del Estado de Jalisco, entre otros servidores públicos locales.

f) Previo a la reforma, para proceder contra los Magistrados debía realizarse una declaración de procedencia por parte del Congreso Local. Por su parte, referente a los Jueces locales, sólo podía procederse penalmente previa declaración del Consejo de la Judicatura. Con la reforma y derogaciones impugnadas se eliminan dichas protecciones orgánicas.

g) Desde su punto de vista, la declaración de procedencia es indispensable para mantener la estabilidad de las instituciones estatales y la independencia de los Poderes; siendo que esa declaración sólo se trata de un paso previo, el cual no exime al servidor público de su responsabilidad. Por ello, se dice, aunque la declaración de procedencia es una inmunidad relativa, no debe confundirse con impunidad, puesto que el requisito de esa declaración de procedencia no torna a los Magistrados y Jueces estatales en irresponsables penalmente hablando; es decir, dicha figura no crea un privilegio de impunidad, sino que establece simplemente un prerrequisito procedimental que de ninguna manera tendrá el efecto de exentar al servidor público de la responsabilidad penal que en uno u otro momento, pero de manera fatal, se dicte. De igual forma, la figura de la declaración de procedencia no separa a los ciudadanos de la República en distintas categorías, sino que simplemente es una característica propia y, más importante aún, necesaria de la función pública institucional a la cual ingresan los juzgadores de que se trata.

h) Sobre este aspecto, se razona que, contrario de lo que sucede con el requisito de la declaración de procedencia, los diputados del Congreso de Jalisco sí gozan de una irresponsabilidad penal, puesto que dichos servidores, de acuerdo con el artículo 23 de la Constitución Local, "*son inviolables por la manifestación de sus ideas en el ejercicio de sus funciones y nunca podrán ser reconvenidos por ellas*" (símil del artículo 61 de la Constitución Federal, en donde se previene que el "presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar"). En ese sentido, se aduce que no parece justo ni congruente que se derogue el requisito de la declaración de procedencia –bajo los argumentos de la impunidad y la categorización discriminatoria de los



ciudadanos–, pero se mantenga la previsión relativa a la irresponsabilidad penal de los congresistas estatales, puesto que con ello sí está permitiendo que exista una situación privilegiada.

i) Por otro lado, se argumenta que no se estima adecuado para el sistema judicial local que Jueces inferiores puedan enjuiciar sin cortapisas a los Magistrados integrantes del órgano jurisdiccional de alzada (que en algunos casos los revisa y que de cualquier modo son los que en conjunto integran al tribunal de más alta jerarquía en el Estado). Así, para el Poder actor, a raíz de los decretos impugnados, los Magistrados se encontrarán a merced de los propios Jueces de primera instancia respecto de los cuales tienen la atribución de revocar o modificar sus sentencias y, aunque todo ello se desenvuelve en un contexto de facultades y atribuciones delimitadas legalmente, no deja de representar el debilitamiento del órgano jurisdiccional estatal supremo.

j) De igual manera, se aduce que la independencia que consagra la figura de la declaración de procedencia es efectivamente un requisito indispensable; a saber, resulta imprescindible para el ejercicio del cargo de juzgador, porque debe recordarse que los Magistrados y Jueces no son elegidos de manera popular, sino que es el Congreso o el Consejo de la Judicatura quien los elige y, en su caso, los ratifica en el cargo, en atención a lo cual se afirma que dichos juzgadores no responden a un electorado ni mucho menos cuentan con un plan de acción política, sino que su función está siempre guiada por la imparcialidad y objetividad que le deben a los asuntos que se someten a su conocimiento y de ahí la importancia trascendental de la independencia en el ejercicio de la función.

k) Por lo tanto, en el primer concepto de invalidez, se concluye reiterando que la independencia de los juzgadores es un requerimiento indispensable para la adecuada impartición de justicia, que se materializa mediante la emisión de sentencias que propugnan una justipreciación neutral, consideraciones objetivas, valores fundamentales firmes y principios democráticos, para lo cual es necesario que dichos servidores públicos estén exentos de presiones sectoriales o vaivenes políticos. Por ello, la figura de la declaración de procedencia es imprescindible en el sistema constitucional local, por lo que su retiro del sistema jalisciense transgrede dicho orden fundamental e incide gravemente en la in-



dependencia de los Magistrados y Jueces, así como del Poder Judicial que integran.

### Segundo concepto de invalidez

l) Los decretos impugnados son contrarios al Texto Constitucional, ya que provocan la ineficacia de la figura jurídica de la declaración de procedencia prevista en la Constitución Federal, en relación con ciertos servidores públicos de las entidades federativas.

m) Se explica que el título cuarto de la Constitución Federal, titulado "*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado*", contempla los distintos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, incluyendo la penal. En concreto, en el artículo 111 constitucional se instituye el procedimiento de declaración de procedencia para efectos de actuar penalmente en contra de ciertos servidores públicos tanto federales como locales; con la peculiaridad que cuando el delito federal es cometido por un servidor público local de los protegidos constitucionalmente (entre ellos, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y los miembros de los Consejos de las Judicaturas), se establece que para proceder penalmente se "*seguirá el mismo procedimiento establecido*" en el artículo "*pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda*".

n) Lo anterior es así, dice el Poder actor, con miras a proteger el sistema federal y que sean las Legislaturas Locales las que se pronuncien sobre sus propios servidores públicos (objetivo que se evidencia del procedimiento de reforma constitucional de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos). Sin embargo, **ello no significa una libertad de configuración para los Estados**, sino que la idea de que "*en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda*" indica sólo que los Congresos Estatales sean los que se pronuncien en relación con la separación del cargo y no una prerrogativa para eliminar la declaración de procedencia.



o) En ese tenor, a juicio del Poder actor, las reformas impugnadas generan una contradicción con la Constitución. Ello, pues, por un lado, en los artículos 44 y 45 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco (que no fueron derogados con las reformas impugnadas) se dota de contenido a lo previsto en el artículo 111 constitucional, en cuanto a la responsabilidad penal por delitos federales de ciertos servidores públicos locales; no obstante, por otro lado, haciendo una lectura de tales preceptos, se aprecia que si bien se ordena que *"cuando alguno de los servidores públicos mencionados en el artículo anterior hubiere sido sujeto de declaración de procedencia por el Congreso de la Unión, en los términos del título IV de la Constitución Federal, una vez recibida la declaración correspondiente en el Congreso del Estado, éste procederá en lo pertinente conforme a lo previsto en la presente ley"*, el problema es que el respectivo procedimiento fue derogado del orden jurídico estatal.

p) Así, es claro que con la reforma impugnada no sólo se hacen nugatorias las facultades de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sobre este tema, sino que se le estaría quitando, por parte de las autoridades locales, la potestad de pronunciarse con respecto de si ha lugar o no a proceder penalmente en contra del respectivo servidor público. Dicho de otra manera, con las modificaciones impugnadas se provoca que al órgano legislativo federal se le desconozcan las atribuciones que posee en la materia (la potestad de realizar un pronunciamiento con respecto de la declaración de procedencia de un servidor público estatal) y, si bien las entidades federativas cuentan con autonomía y soberanía en su régimen interior, ello no debe contravenir las potestades que se establecen en la Constitución Federal.

**3. Trámite de la demanda.** Recibido el anterior escrito, el veintitrés de septiembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte tuvo por interpuesta la demanda, ordenó formar y registrar el expediente como 99/2016 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

4. Subsecuentemente, el Ministro instructor, por acuerdo de veintiséis de septiembre siguiente, admitió la demanda y determinó el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Jalisco, emplazándolos para que dieran contestación a la demanda y señalaran domicilio para oír y recibir



notificaciones en la ciudad; además, ordenó dar vista del asunto al procurador general de la República para que manifestara lo que a su interés conviniera.<sup>4</sup>

**5. Ampliación de la demanda.** Aunado a lo anterior, mediante diverso escrito presentado el diecisiete de octubre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Carlos Vega Pámanes, presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, promovió una ampliación de la demanda.

6. Al respecto, en dicho documento se señaló que el tres de octubre de ese año se había recibido en el Tribunal Supremo un oficio signado por el agente del Ministerio Público Número 03 de Investigación y Litigación Oral de la Dirección de Visitaduría, Auditoría al Desempeño y Responsabilidades Administrativas de la Fiscalía General del propio Estado de Jalisco, mediante el cual se solicitaba la remisión de copias certificadas "*del nombramiento y hoja laboral del Magistrado Luis Carlos Vega Pámanes*". En ese sentido, dado que era evidente el inicio de una carpeta de investigación en contra del presidente del Supremo Tribunal, lo cual representaba una amenaza a la independencia y autonomía del mismo, se ampliaba la demanda en contra del gobernador del Estado, el fiscal general y el aludido agente del Ministerio Público, teniendo como actos reclamados:

- El inicio y todo lo actuado en la carpeta de investigación número \*\*\*\*\* , del índice de la Agencia del Ministerio Público Número 03 de Investigación y Litigación Oral de la Dirección de Visitaduría, Auditoría al Desempeño y Responsabilidades Administrativas de la Fiscalía General del Estado de Jalisco; en concreto, el oficio número \*\*\*\*\* , de fecha doce de octubre del año dos mil dieciséis, signado por el licenciado Miguel Alfonso Medrano Cárdenas, titular de esa Agencia del Ministerio Público, así como todas las consecuencias directas e inmediatas que de aquella carpeta de investigación se deriven. Así como

<sup>4</sup> En el cuaderno del incidente de suspensión, por acuerdo del mismo día veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor negó la suspensión solicitada, dado que los actos reclamados consistían en normas generales. Este acuerdo se confirmó mediante fallo emitido por la Segunda Sala el veintinueve de marzo de dos mil diecisiete en el recurso de reclamación 79/2016-CA.



todas las inminentes consecuencias directas e inmediatas que de la carpeta de investigación se deriven.

7. Como conceptos de invalidez se señaló que los actos impugnados radicaban en una aplicación de los decretos reclamados en la demanda inicial y que su inconstitucionalidad se hacía derivar y depender de la de aquéllos, con base en los mismos razonamientos de invalidez.

**8. Admisión de la ampliación de la demanda.** En consecuencia, por acuerdo de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la ampliación de la demanda por lo que hace al citado oficio \*\*\*\*\* , relativo a la carpeta de investigación \*\*\*\*\* , suscrito por el agente del Ministerio Público Número Tres (03) de Investigación y Litigación Oral de la Dirección de Visitaduría, Auditoría al Desempeño y Responsabilidades Administrativas de la Fiscalía General de Jalisco, al estar estrechamente relacionado con los decretos impugnados en la demanda, teniendo como demandados únicamente al Poder Ejecutivo de Jalisco y al fiscal general de la entidad.<sup>5</sup>

**9. Contestaciones de la demanda del Poder Ejecutivo.** Una vez tramitados los escritos de demanda, el Poder Ejecutivo rindió su contestación, argumentando lo que se expone a continuación:

a) Que por lo que hace a los decretos impugnados 25859/LXI/16 y 25861/LXI/16, su participación se limitó a la culminación del proceso legislativo, esto es, a intervenir en el acto de promulgación y sanción de los mencionados decretos. Por tanto, señala que sus actos se apegaron a las atribuciones y facultades otorgadas por la Constitución Local y por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

<sup>5</sup> En el cuaderno del incidente de suspensión, por acuerdo de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, se resolvió lo que sigue: a) se negó la suspensión en los términos solicitados por el actor para que se suspendieran las consecuencias directas e inmediatas que puedan derivar de la apertura de la carpeta de investigación número \*\*\*\*\* en contra de Luis Carlos Vega Pámanes, presidente del Supremo Tribunal de Justicia (permitiendo la continuación de la investigación); b) pero se concedió la suspensión para el efecto de que no se ejecutara la resolución que en derecho procediera en la conclusión del trámite de la referida carpeta de investigación, esto es, para que se siguiera su trámite pero no se produjeran sus efectos y consecuencias.



b) Respecto a los actos impugnados en la ampliación de la demanda, niega su intervención en los mismos y su existencia, por lo que solicita que se sobresea en la controversia constitucional con fundamento en la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia.

**10. Contestación de la demanda por el Poder Legislativo.** El trece de diciembre de dos mil dieciséis, por conducto del presidente y secretarios de la Mesa Directiva del Congreso de esa entidad, el aludido Poder dio contestación a la demanda en los términos siguientes:

a) Se acepta la existencia de los decretos reclamados y de su participación en el procedimiento legislativo; sin embargo, se aclara que dichos actos se encuentran debidamente fundamentados y motivados y que fueron ejecutados de conformidad con el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en virtud de las facultades y atribuciones determinadas para el Congreso Local.

b) Por otro lado, se aduce que debe sobreseerse en la controversia constitucional por cambio de situación jurídica en torno a los actos reclamados en la ampliación de la demanda, toda vez que fue presentada la renuncia al cargo del presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, Luis Carlos Vega Pámanes, por lo que ya no existe afectación al Poder Judicial actor; ello con fundamento en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

c) En cuanto a los conceptos de invalidez, señala que la parte promovente pretende denostar la reforma que elimina el fuero local a ciertos funcionarios públicos, sin que sustente la razón de su dicho; ello debido a que las causas jurisdiccionales que alega no se determinan por apreciaciones personales de justicia o congruencia, sino por el imperio mismo de la ley, que en su marco constitucional dota al Poder Legislativo de las facultades principales de legislar.

d) A su juicio, la reforma impugnada por el Poder Judicial Estatal es resultado del ejercicio de la soberanía y autonomía de la que se encuentra investida esta entidad federativa; por lo que, en consonancia con esta misma idea de que los Estados son libres y soberanos en lo que toca a su régimen interior, el artículo 41 constitucional indica que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Podes-



res de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a su regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y los particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

e) Señala que como parte de los argumentos que motivaron la aprobación de las reformas ahora impugnadas, que históricamente el fuero en México tiene su antecedente en la Constitución Federal de 1917, como principio fundamental de otorgar inmunidad en el proceso penal a ciertos funcionarios públicos. Aun cuando la definición ha cambiado, es preciso señalar que los efectos de la figura del fuero son los mismos a través de la historia y éstos son los de proteger a través de distintas normas, y otorgar prerrogativas a ciertos servidores públicos, ante la persecución penal. Precisamente, fue justificación de la reforma impugnada que dicha potestad ha sido relacionada en los últimos años como un sinónimo de abuso de poder y que, además, es carta abierta a la impunidad.

f) Abunda que la Constitución Política del Estado de Jalisco prohíbe la figura del fuero, como es el caso de los numerales 96 y 104. Además, la eliminación del juicio de procedencia obedece a un progreso social derivado de la necesidad que tiene el interés público de contar con funcionarios públicos con probidad y sin privilegios de ninguna índole para ejercer el servicio estatal, ni mucho menos que al amparo de la ley misma abusen o cometan delitos sin miramientos.

g) Advierte que las reformas derivadas de los decretos combatidos básicamente estriban en la modificación de artículos en diversos ordenamientos, de las que se elimina toda alusión al concepto de juicio o jurado de procedencia y, en su caso, la derogación de los artículos que lo contienen.

h) Por su parte, en la asunción errónea que hace el entonces titular del Poder Judicial, y que a detalle define como diferentes realidades entre aquellas que dieron origen a la creación de una figura jurídica con el rango constitucional que protegiera el equilibrio de fuerzas entre Poderes y que garantizara la libertad de unos y otros para contrarrestar las imposiciones que suponía un Poder entre los demás, han quedado desfasadas e, incluso, desacreditadas, tanto como el entendimiento de la realidad que motivó su creación. Señala que la actualidad en el Estado de Jalisco ve manifiesta su voluntad casi unánime a través del Congreso del Estado, pues con la reforma impugnada se otorga certeza respecto de



la efectividad de sus instituciones como entidades capaces de operar, vigilantes y respetuosas de la preservación del Estado de derecho que, además, provocara la participación de servidores públicos probos, capaces de realizar con efectividad y eficacia sus obligaciones, pues tendrán motivación para realizar su trabajo conforme lo contempla su nombramiento.

i) Así pues, concluye que el argumento vertido por la actora, en el sentido de que la figura constitucional del fuero no determina un caso de excepción jurídica procesal y que no determina una diferenciación de lo ordinario y, por ende, una diferencia plena e irrefutable entre aquellos ciudadanos ordinarios de aquellos funcionarios públicos que sí tienen el derecho a su prerrogativa, resulta a todas luces falaz, puesto que la permanencia de la figura del juicio de procedencia local constituye distinciones que, acordes a una realidad actual, ya no encuentran justificación.

j) En otro argumento, el Poder Judicial actor refiere que la figura del juicio de procedencia debe permanecer en nuestra legislación, porque el hecho de que un Juez del orden común sustancie el proceso penal de una Magistrado del Poder Judicial del Estado de Jalisco, le resulta penosamente una prueba de debilitamiento de su encargo y, en general, de la cadena de mando de los órganos jurisdiccionales.

k) En cuanto a los conceptos de violación referentes a la supuesta irregularidad constitucional para establecer procedimientos derivados de la declaración de procedencia del ámbito federal y desatención al Pacto Federal, los mismos resultan improcedentes y carentes de sustento alguno, pues pretende demostrar la supuesta obligación del Congreso Local para establecer procedimientos tendientes a favorecer a funcionarios sujetos a procedimientos penales federales.

l) Lo anterior, en razón de que el Poder demandante busca equivocadamente acreditar la inconstitucionalidad de los decretos impugnados por una supuesta omisión en la ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, referente al procedimiento derogado de declaración de procedencia de servidores públicos locales cuando cometan delitos federales. Ello, pues no se advierte que las reformas realizadas mediante los decretos combatidos no modificaron los numerales 44 y 45 de dicha Ley de Responsabilidades, los cua-



les sí contemplan el procedimiento de declaración de procedencia federal correspondiente y, de conformidad con esos artículos, queda de manifiesto el acatamiento al Pacto Federal de atribuciones correspondientes entre poderes públicos. A saber, los decretos reclamados no efectuaron modificación alguna, permitiendo así que la declaración de procedencia (que es sustanciada por el Congreso de la Unión cuando se trate de la comisión de un delito del fuero federal) continúe surtiendo los mismos efectos.

m) Señala que tal como lo establece la propia Constitución Federal, no se obliga a las Legislaturas Locales a realizar el procedimiento respectivo para la declaración de procedencia cuando éste ya haya sido sustanciado por el Congreso de la Unión, ya que únicamente establece la obligación de notificar al ámbito local para efectos de que se proceda de acuerdo a sus atribuciones correspondientes, sin que de ello se desprenda la obligación de los Congresos Locales de sustanciar de nueva cuenta la declaración de procedencia o en su defecto establecer un procedimiento con idéntica finalidad.

n) El artículo 111 constitucional otorga facultades al Congreso de la Unión para que resuelva en cuanto a la declaración de procedencia sobre funcionarios públicos sujetos a procesos penales, sin embargo y contrario a los señalamientos del Poder Judicial actor, no se establece la obligación de las Legislaturas Locales para sustanciar el procedimiento respectivo, pues por el contrario, otorga la libertad de ejercer sus atribuciones mediante la normatividad local, permitiendo que los Congresos Locales establezcan de acuerdo a sus facultades cómo proceder penalmente contra los funcionarios públicos responsables de la comisión de delitos locales, demostrando así que la expedición de los decretos impugnados fue en estricto apego a las facultades otorgadas por la Constitución Federal.

o) Añade que el Poder actor aprecia equivocadamente el artículo 111 constitucional y, a su criterio, manifiesta que son únicamente los Congresos Locales los que cuentan con la facultad exclusiva para la declaración de procedencia, sin tomar en cuenta que las atribuciones constitucionales otorgadas al Congreso de la Unión permiten que se lleve a cabo dicho procedimiento por su conducto, para que una vez declarada la misma, sean las Legislaturas Locales las que con total libertad procedan penalmente de acuerdo a su normatividad estatal vigente en contra de los funcionarios públicos sujetos a procesos penales federales.



p) Manifiesta que, en todo caso, el legislador federal, al momento de dictar la declaración de procedencia sobre delitos de ámbito federal y cometido por funcionarios estatales, notificará a los Congresos Locales para que, de acuerdo a sus atribuciones, únicamente funjan como canal administrativo para el desahogo de notificaciones correspondientes.

q) Así, carece de sustento el manifestar que mediante los decretos expedidos se eliminó la figura del procedimiento para la declaración de procedencia del ámbito federal; por el contrario, los numerales reformados permiten que sea el Congreso de la Unión el que determine la procedencia del mismo, notificando únicamente a las Legislaturas Locales para el efecto de que se respete dicha determinación y no para modificarla mediante la normatividad local.

**11. Contestación de la demanda por el fiscal general de Jalisco.** El representante del fiscal general del Estado de Jalisco, José Salvador López Jiménez, en su carácter de director general de Coordinación Jurídica y Control Interno de la Fiscalía General del Estado, el trece de diciembre de dos mil dieciséis, dio contestación de la demanda en los términos siguientes:

a) Es cierto que se dio inicio a la carpeta de investigación \*\*\*\*\* , derivado de la remisión de la carpeta de investigación FED/JAL/GDL/000819/2016 de la Procuraduría General de la República, en contra de Luis Carlos Vega Pámanes, por la posible comisión del hecho con apariencia de delitos cometidos por servidores públicos, declinando la competencia en razón del fuero local mediante oficio número AYD-GDL-1206/2016, de fecha cuatro de octubre del dos mil dieciséis.

b) Es cierto que el agente del Ministerio Público Número 03 de Investigación y Litigación Oral de la Dirección de Visitaduría, Auditoría al Desempeño y Responsabilidades Administrativas de la Fiscalía General, giró el oficio número \*\*\*\*\* al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, solicitando copia certificada del nombramiento y hoja laboral del Magistrado Luis Carlos Vega Pámanes; ello derivado del inicio a la carpeta de investigación \*\*\*\*\* , petición que se realizó bajo las facultades de investigación conferidas por el artículo 21 constitucional.



c) Empero, en el caso, debe sobreseerse en la controversia constitucional por virtud de los artículos 10, fracción I y 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, ya que existe un cambio de situación jurídica. Con fecha diez de noviembre de dos mil dieciséis, la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado aprobó el acuerdo legislativo 861/2016-LXI-2016, mediante el cual aceptó la renuncia al cargo del entonces Magistrado Luis Carlos Vega Pámanes. Así, es claro que el mismo deja de contar con una situación especial frente al orden jurídico y, por tanto, la aplicación de las normas impugnadas dejan de causar afectación en la esfera jurídica del Poder Judicial promovente.

12. **Referencia a la opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

13. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el siete de marzo de dos mil diecisiete, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

## II. Competencia

14. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución Federal") y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial del Estado de Jalisco y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa.

## III. Precisión de la litis

15. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos (de ahora en adelante la "ley reglamentaria de la materia")<sup>6</sup> se procede a fijar las normas y/o actos efectivamente cuestionados en la controversia.

### Escrito inicial: impugnación de normas

16. Por un lado, se tiene que en el escrito inicial de demanda, en su preámbulo, el Poder Judicial del Estado de Jalisco destacó que los Decretos 25859/LXI/16 y 25861/LXI/16 (publicados el veinte de agosto de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco) generaban una afectación constitucional y, posteriormente, en los conceptos de invalidez transcribió parte del contenido de dichos decretos, señalando que tales disposiciones eran las que ocasionaban una transgresión constitucional a su ámbito de competencias.

17. A partir de dicha manifestación y de un análisis integral de la demanda, este Tribunal Pleno estima que la intención del actor **fue cuestionar únicamente las derogaciones o los nuevos contenidos normativos** relacionados con el Poder Judicial Estatal (que son los que se detallan en el párrafo 20 de esta ejecutoria) y no así la totalidad de los referidos decretos. Ello, por las razones que se exponen a continuación:

18. Como se adelantó al inicio de este fallo, los Decretos 25859/LXI/16 y 25861/LXI/16 son de contenido complejo, al implicar la modificación a una gran variedad de disposiciones normativas. El objetivo primario del legislador fue eliminar en el Estado de Jalisco la regulación que requería una declaración previa para proceder penalmente en contra de varios servidores públicos, tales como el gobernador, los legisladores locales, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces locales, etcétera. El primer decreto abarcó a la Constitución Local, mientras que en el segundo se efectuaron modificaciones a varias leyes secundarias.

19. En los siguientes cuadros se transcribe el contenido de los aludidos decretos, comparándolo con el texto de las normas modificadas o derogadas previo al veinte de agosto de dos mil dieciséis (negritas añadidas):

<sup>6</sup> "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."



## Reformas derivadas del Decreto 25859/LXI/16

### Constitución del Estado de Jalisco

Texto de la Constitución Local previo a la reforma impugnada	Texto resultante de la Constitución Local con motivo del decreto
<p>"Artículo 41. Son hechos que implican la falta absoluta del gobernador del Estado:</p> <p>I. La muerte;</p> <p>II. La incapacidad total y permanente para ejercer el cargo declarada por la autoridad judicial;</p> <p>III. La declaración que establezca la procedencia del juicio por delitos dolosos graves del orden común;</p> <p>IV. La renuncia expresa por causa grave que será calificada por el Congreso del Estado;</p> <p>V. Si convocado por el Congreso, el gobernador ausente o separado de sus funciones no se presenta, sin causa justificada, a asumir el ejercicio de su cargo, y</p> <p>VI. No presentarse, sin causa justificada, en la fecha en que deba tomar posesión del cargo."</p>	<p>"Artículo 41. ...</p> <p>I a la III. ...</p> <p><b>III. (Derogada, P.O. 20 de agosto de 2016)</b></p> <p>IV a la VI. ..."</p>
<p>"Artículo 91. Los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, penal, administrativa y civil, que será determinada a través de:</p> <p>I. El juicio político;</p> <p>II. El procedimiento previsto en la legislación penal, previa declaración de procedencia para los servidores públicos en los casos previstos por esta Constitución;</p>	<p>"Artículo 91. ...</p> <p>I. El juicio político;</p> <p><b>(Reformada, P.O. 20 de agosto de 2016)</b></p> <p><b>II. El procedimiento previsto en la legislación penal;</b></p>



<p>III. El procedimiento administrativo, y</p> <p>IV. El procedimiento ordinario."</p>	<p>III a la IV. ..."</p>
<p>"Artículo 99. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.</p> <p>Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito, a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, sin que puedan demostrar su procedencia lícita. La ley sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, sin que se pueda considerar confiscatoria, además de las otras penas que correspondan."</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 20 de agosto de 2016)</p> <p>"Artículo 99. La comisión de delitos <b>del orden común por parte de cualquier servidor público</b> será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. ..."</p>
<p>"Artículo 100. Para actuar penalmente contra los diputados al Congreso del Estado; los titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo; el fiscal general y el procurador social; los Magistrados del Poder Judicial del Estado; el presidente y los consejeros ciudadanos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; el presidente y consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado; los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado; el presidente y comisionados del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco; el Auditor Superior del Estado; los presidentes municipales, regidores, síndicos y concejales de los Ayuntamientos o concejos</p>	<p><b>"Artículo 100." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)</b></p>



municipales, se requerirá establecer la procedencia de acuerdo con las siguientes normas:

I. El Congreso, excepción hecha de los miembros de la Comisión de Responsabilidades, declarará por mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado;

II. Si la resolución del Congreso fuere negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación;

III. Si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el inculcado quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. En tanto no se determine esta declaración, no procederá el ejercicio de la acción penal ni librar la orden de aprehensión;

IV. El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal; si éste culmina con sentencia absolutoria, el servidor público podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su cargo, no se concederá la gracia del indulto;

V. Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y, tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido o el daño causado, y



<p>VI. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados."</p>	
<p>"Artículo 101. El gobernador del Estado, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado ante el Congreso y exclusivamente por delitos dolosos graves del orden común."</p>	<p><b>"Artículo 101." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)</b></p>
<p>"Artículo 102. Contra los Jueces de primera instancia, menores y de paz, sólo podrá procederse penalmente, previa declaración del Consejo de la Judicatura. Una vez dictada la declaración, quedarán separados del ejercicio y serán sometidos a los tribunales competentes."</p>	<p><b>"Artículo 102." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)</b></p>
<p>"Artículo 103. El desempeño de alguno de los cargos por cuyo ejercicio se goce de inmunidad penal, de conformidad con lo establecido en la presente Constitución, suspenderá el término para la prescripción."</p>	<p><b>"Artículo 103." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)</b></p>
<p>"Artículo 104. No se requerirá declaración de procedencia del Congreso, cuando alguno de los servidores públicos que gozan de inmunidad penal, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su cargo o no haya asumido el ejercicio del mismo. Tampoco se requerirá declaración de procedencia, en el caso de servidores públicos que tengan el carácter de suplentes, salvo que se encuentren en ejercicio del cargo."</p>	<p><b>"Artículo 104." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)</b></p>
<p>"Artículo 105. Contra las declaraciones de procedencia penal no procede juicio o recurso alguno."</p>	<p><b>"Artículo 105." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)</b></p>



## Reformas derivadas del Decreto 25861/LXI/16

### Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco

Texto de la legislación previo a la reforma impugnada	Texto resultante con motivo del decreto
<p>"Artículo 1o. Esta ley tiene por objeto reglamentar las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Estado en materia de:</p> <p>I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;</p> <p>II. Las obligaciones de los servidores públicos;</p> <p>III. Las responsabilidades y sanciones administrativas de los servidores públicos;</p> <p>IV. Las causas de responsabilidad y sanciones en materia de juicio político;</p> <p>V. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar sanciones a los servidores públicos que resulten sujetos de responsabilidad;</p> <p>VI. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia de juicio penal en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad; y,</p> <p>VII. El registro patrimonial de los servidores públicos."</p>	<p>"Artículo 1o. ...</p> <p>I. a V. ...</p> <p><b>VI. (Derogada, P.O. 20 de agosto de 2016)</b></p> <p>VII. ..."</p>



"Título tercero  
"De la declaración de  
procedencia de juicio penal

"Capítulo I  
"Disposiciones generales

"Artículo 31. Para proceder penalmente contra los diputados al Congreso del Estado; los titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo, el fiscal general y el procurador social; los Magistrados del Poder Judicial del Estado; los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado; el presidente y los consejeros ciudadanos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; los consejeros electorales con derecho a voz y voto del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado; el presidente y consejeros del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado; los presidentes municipales, síndicos, regidores y concejales de los Ayuntamientos o concejos municipales, será necesario que se declare por parte del Congreso que ha lugar a proceder contra el inculpado, siguiendo el procedimiento que se establece en el presente capítulo.

Contra los Jueces de primera instancia, menores y de paz, sólo podrá procederse penalmente, previa declaración del Consejo de la Judicatura del Estado, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial."

**"Artículo 31." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)**

"Artículo 32. No se requerirá declaración de procedencia del Congreso, cuando alguno de los servidores públicos, a que se refiere el artículo anterior, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo o no haya asumido el ejercicio del mismo. Tampoco se requerirá la declaración de procedencia en caso de que el servidor público tenga el carácter de suplente y no se encuentre en el ejercicio del cargo."

**"Artículo 32." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)**



<p>"Artículo 33. Para declarar que ha lugar a ejercitar la acción penal, es necesario que existan elementos suficientes para comprobar que existen datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión y que éstos hagan probable la responsabilidad del servidor público."</p>	<p><b>"Artículo 33." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)</b></p>
<p>"Capítulo II "Del procedimiento</p> <p>"Artículo 34. Cuando el Ministerio Público concluya la carpeta de investigación y determine ejercitar la acción penal en contra de alguno de los servidores públicos contemplados en el primer párrafo del artículo 31 del presente ordenamiento, como requisito de procedibilidad del ejercicio de la acción penal correspondiente, el fiscal general deberá solicitar, ante el Congreso del Estado, la declaración de procedencia de juicio penal."</p>	<p><b>"Artículo 34." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)</b></p>
<p>"Artículo 35. El escrito de solicitud de declaración de procedencia de juicio penal se presentará por duplicado en la Secretaría General del Congreso del Estado y deberá reunir los siguientes requisitos:</p> <p>I. Deberá estar firmado por el fiscal general; y</p> <p>II. Deberá estar acompañado con copias certificadas del expediente completo que contenga la formulación de la imputación, incluyendo la determinación del ejercicio de la acción penal."</p>	<p><b>"Artículo 35." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)</b></p>
<p>"Artículo 36. Una vez presentado el escrito, el secretario general del Congreso, lo remitirá al Pleno de la asamblea para que éste la turne a la Comisión de Responsabilidades."</p>	<p><b>"Artículo 36." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)</b></p>



"Artículo 37. La Comisión de Responsabilidades, dentro de los tres días hábiles siguientes a aquel en que haya recibido la solicitud, notificará al denunciado la apertura del procedimiento de declaración de procedencia de juicio penal, observando en todo momento las siguientes prevenciones:

I. La notificación se realizará en el domicilio de la dependencia en la que el servidor público preste sus servicios o realice sus funciones o en su defecto, el lugar donde se le encuentre;

II. Se le extenderá un juego de copias del escrito de solicitud presentado por el fiscal general y del expediente que contenga la formulación de la imputación;

III. Se le hará saber que puede comparecer o presentar sus alegatos por escrito, dentro de los siguientes cinco días hábiles a aquel en que surta efectos la notificación;

IV. Se hará de su conocimiento que tiene derecho a nombrar una persona de su confianza para que lo defienda; y

V. Se le prevendrá para que señale domicilio para oír todo tipo de notificaciones.

Una vez que se tenga la certeza de que se han cumplido todas y cada una de las prevenciones contempladas en el presente artículo y transcurridos los cinco días de plazo, independientemente de que el denunciado comparezca o no, se continuará con el procedimiento."

**"Artículo 37." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)**

"Artículo 38. La Comisión de Responsabilidades analizará la formulación de la imputación y la determinación que le haga llegar el fiscal general, así como los alegatos y argumentos esgrimidos por el

**"Artículo 38." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)**



denunciado. Deberá emitir un dictamen dentro de un plazo no mayor de treinta días hábiles, por medio del cual determinará si ha lugar o no a la procedencia del juicio penal en contra del servidor público denunciado."

"Artículo 39. Dada la cuenta del dictamen, el presidente del Congreso del Estado anunciará a la asamblea que debe erigirse en jurado de procedencia que deberá verificarse al día siguiente y mandará citar para la audiencia, al fiscal general, al servidor público denunciado y a su defensor.

Si el fiscal general lo considera conveniente, podrá ser acompañado para el desahogo de la audiencia del servidor público que llevó a cabo la formulación de la imputación."

"Artículo 40. El día designado para la audiencia, se observará el siguiente desarrollo:

I. La secretaría dará lectura a las constancias procesales, las cuales se integran por:

a) Las conclusiones de la formulación de la imputación y la determinación del ejercicio de la acción penal presentadas por el fiscal general; y

b) Los alegatos presentados por el servidor público denunciado o por su defensor;

II. Se otorgará el uso de la palabra en primer término al fiscal general o en su caso, al servidor público que le acompañe y, posteriormente al acusado o a su defensor para que expresen lo que a su derecho convenga;

III. Una vez escuchadas las partes, la asamblea en pleno, discutirá los hechos vertidos y la existencia de la probable responsabilidad del servidor público denunciado;

**"Artículo 39." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)**

**"Artículo 40." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)**



IV. En la etapa de discusión no se podrá otorgar, bajo ninguna circunstancia, el uso de la voz al denunciado o a su defensor, ni al fiscal general o al servidor público que le acompañe, con la excepción de que cualquier integrante de la asamblea solicite algunas aclaraciones que considere necesarias respecto de la acusación o de la defensa, para el mejor esclarecimiento de los hechos históricos; y

V. Cerrada la etapa de discusión, se retirarán el acusado y su defensor, así como el fiscal general así como el servidor público que le acompañe. Los diputados podrán hacer uso de la voz exclusivamente para razonar su voto. La asamblea, excepción hecha de los miembros de la Comisión de Responsabilidades, declarará por mayoría absoluta de votos de sus integrantes, si ha lugar o no a proceder contra el inculpado."

"Artículo 41. Si el Pleno de la asamblea declara que ha lugar a proceder penalmente en contra del servidor público denunciado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la inmunidad penal por el desempeño del empleo cargo o comisión, y se declarará que el término para el ejercicio de la acción penal queda en suspenso en tanto el servidor público continúe en funciones; la resolución en la que se niegue la declaración de procedencia de juicio penal no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso a partir del momento en que el servidor público denunciado deje de estar en funciones.

La declaratoria del Congreso de ninguna manera prejuzga sobre los fundamentos de la imputación.

**"Artículo 41." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)**



<p>Por ningún motivo, las resoluciones de declaración de procedencia de juicio penal podrán tener trascendencia jurídica en el juicio penal seguido ante las autoridades jurisdiccionales ordinarias."</p>	
<p>"Artículo 42. No podrá seguirse proceso penal a alguno de los servidores públicos de los que hace referencia el artículo 31 de esta ley sin que se hayan satisfecho todos y cada uno de los requisitos que contiene el presente capítulo.</p>	<p><b>"Artículo 42." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)</b></p>
<p>En caso de que se haya ejercitado la acción penal en contra de algún servidor público con inmunidad, el Congreso del Estado, a través de la secretaría, libraré oficio al Juez que conozca de la causa a fin de que suspenda el procedimiento, en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder, ordenando deje sin efecto cualquier acto procesal que se hubiere dictado."</p>	
<p>"Artículo 43. Si una vez procesado el servidor público resultare absuelto, se le repondrá en su empleo, cargo o comisión, enterándole los sueldos que hubiere dejado de percibir."</p>	<p><b>"Artículo 43." (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)</b></p>
<p>"Título cuarto "Disposiciones comunes para los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia</p>	<p>"Título cuarto "Disposiciones generales para los procedimientos de juicio político</p>
<p>"Capítulo único "Artículo 46. Las declaraciones y resoluciones definitivas del Congreso del Estado en materia de juicio político <b>y declaración de procedencia de juicio penal</b>, son inatacables."</p>	<p>"Capítulo único (Reformado, P.O. 20 de agosto de 2016) "Artículo 46. Las declaraciones y resoluciones definitivas del Congreso del Estado <b>en materia de juicio político</b>, son inatacables."</p>
<p>"Artículo 48. Todas las sesiones en que se desahogue alguno de los trámites previstos en la presente ley relativos al juicio político <b>o a la declaración de procedencia de juicio penal</b>, tendrán el carácter de extraordinarias."</p>	<p>(Reformado, P.O. 20 de agosto de 2016) "Artículo 48. Todas las sesiones en que se desahogue alguno de los trámites previstos en la presente ley <b>relativos al juicio político</b>, tendrán el carácter de extraordinarias."</p>



<p>"Artículo 49. Por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia podrá dispensarse trámite alguno de los establecidos en el presente ordenamiento, para los procedimientos de juicio político <b>y declaración de procedencia de juicio penal.</b>"</p>	<p>(Reformado, P.O. 20 de agosto de 2016) "Artículo 49. Por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia podrá dispensarse trámite alguno de los establecidos en el presente ordenamiento, <b>para los procedimientos de juicio político.</b>"</p>
<p>"Artículo 52. Los diputados miembros del Congreso y los empleados integrantes del órgano técnico de responsabilidades, que hayan de intervenir en algún acto del procedimiento, deberán excusarse y en su caso ser recusados, sólo cuando tuvieren con el denunciado o con el denunciante alguno de los siguientes vínculos:</p> <p>I. a VIII. ...</p> <p>Sólo con expresión de causa podrá recusarse a cualquiera de los diputados o a los miembros del órgano técnico jurídico de estudio y cuenta del Congreso del Estado que deban participar en actos del procedimiento.</p> <p>La recusación podrá hacerse valer por escrito presentado por el servidor público denunciado, cualquier miembro de la Comisión de Responsabilidades o por el denunciante, desde el momento en que el denunciado es emplazado, hasta la fecha en que se cite para la audiencia en la que el Congreso se erigirá en jurado de sentencia, en el caso de juicio político, <b>o en jurado de procedencia, en los casos de declaración de procedencia de juicio penal.</b>"</p>	<p>"Artículo 52. ...</p> <p>I. a VIII. ...</p> <p>...</p> <p>La recusación podrá hacerse valer por escrito presentado por el servidor público denunciado, cualquier miembro de la Comisión de Responsabilidades o por el denunciante, desde el momento en que el denunciado es emplazado, hasta la fecha en que se cite para la audiencia en la que el Congreso <b>se erigirá en jurado de sentencia, en el caso de juicio político.</b>"</p>
<p>"Artículo 55. La Asamblea del Congreso del Estado no podrá erigirse en jurado de acusación, de sentencia <b>o de procedencia</b> sin que antes se haya comprobado fehacientemente que las partes han sido debidamente notificadas y citadas."</p>	<p>(Reformado, P.O. 20 de agosto de 2016) "Artículo 55. La Asamblea del Congreso del Estado no podrá erigirse en jurado de acusación <b>o de sentencia</b> sin que antes se haya comprobado fehacientemente que las partes han sido debidamente notificadas y citadas."</p>



"Artículo 60. **Las declaraciones de procedencia o** las sentencias de juicio político aprobadas por la asamblea con arreglo a esta ley, se comunicarán a los Tribunales del Poder Judicial del Estado, al Ayuntamiento correspondiente, si se tratare de alguno de sus integrantes; y al titular del Poder Ejecutivo del Estado para su conocimiento y efectos legales, así como para su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'."

(Reformado primer párrafo, P.O. 20 de agosto de 2016)

"Artículo 60. **Las sentencias de juicio político** aprobadas por la asamblea con arreglo a esta ley, se comunicarán a los Tribunales del Poder Judicial del Estado, al Ayuntamiento correspondiente, si se tratare de alguno de sus integrantes y al titular del Poder Ejecutivo del Estado para su conocimiento y efectos legales, así como para su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'."

### Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco

Texto de la legislación previo a la reforma impugnada	Texto resultante con motivo del decreto
<p>"Artículo 99.</p> <p>1. Corresponde a la Comisión de Responsabilidades el estudio y dictamen o el conocimiento, respectivamente, de los asuntos relacionados con:</p> <p>I. Los juicios políticos <b>y juicios de procedencia penal</b>, de acuerdo con la ley aplicable; ..."</p>	<p>"Artículo 99.</p> <p>1. ...</p> <p>(Reformada, P.O. 20 de agosto de 2016)</p> <p>I. Los <b>juicios políticos</b>, de acuerdo con la ley aplicable;</p> <p>II. a VIII. ..."</p>
<p>"Artículo 108.</p> <p>1. Las iniciativas y los asuntos turnados a las comisiones deben dictaminarse en un plazo no mayor a sesenta días naturales, contados a partir de la fecha de su recepción, salvo que:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Se trate de juicios políticos <b>o de procedencia de juicio penal</b>, en cuyo caso se registrarán por los términos y plazos que señala</p>	<p>Artículo 108.</p> <p>1. ...</p> <p>I. ...</p> <p>(Reformada, P.O. 20 de agosto de 2016)</p> <p>II. Se trate de <b>juicios políticos</b>, en cuyo caso se registrará por los términos y plazos que señala la Ley de Responsabilidades</p>



la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco.	de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco.
...	III a V. ...
2. a 3. ..."	2. a 3. ..."

### Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Texto de la legislación previo a la reforma impugnada	Texto resultante con motivo del decreto
"Artículo 9o. Información Fundamental - Poder Legislativo y la Auditoría Superior del Estado de Jalisco.	"Artículo 9o. ...
1. Es información pública fundamental del Poder Legislativo:	1. ...
I.	I. a XVIII. ...
XIX. En materia de responsabilidades de los servidores públicos:	XIX. ...
a) El registro de los juicios políticos, con indicación del número de expediente, fecha de ingreso, nombre del denunciante, nombre y cargo del denunciado y estado procesal;	a) ...
<b>b) El registro de los juicios de procedencia penal, con indicación del número de expediente, fecha de ingreso, nombre y cargo del denunciado, delito por el que se le acusa, y estado procesal;</b>	<b>b) (Derogado, P.O. 20 de agosto de 2016)</b>
c) Las resoluciones finales de los juicios de procedencia penal, juicios políticos y de responsabilidad administrativa, y	c) a d) ...
d) La lista de los servidores públicos que no hayan presentado su declaración de situación patrimonial, conforme a la ley, y	



XX. La que establezca el Reglamento Interno de Información Pública del Poder Legislativo."

XX: ...

2. ..."

### Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco

Texto de la legislación previo a la reforma impugnada	Texto resultante con motivo del decreto
<p>"Artículo 31. Cuando se presente denuncia por la comisión de un delito en contra del fiscal general, <b>sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco</b>, se procederá a lo siguiente:</p> <p>I. Conocerá y se hará cargo del asunto del fiscal central a quien corresponda actuar como primer suplente del fiscal general de conformidad con el reglamento de esta ley;</p> <p>II. El fiscal central integrará la investigación correspondiente y resolverá <b>sobre el procedimiento para la declaratoria de procedencia ante el Congreso del Estado</b>, previo acuerdo del gobernador del Estado."</p>	<p>(Reformado, P.O. 20 de agosto de 2016) "Artículo 31. Cuando se presente denuncia por la comisión de un delito en contra del fiscal general, <b>se procederá a lo siguiente:</b></p> <p>I. Conocerá y se hará cargo del asunto el fiscal central a quien corresponde actuar como primer suplente del fiscal general de conformidad con el reglamento de esta ley; y</p> <p>II. El fiscal central integrará la investigación correspondiente <b>y resolverá lo conducente.</b>"</p>

### Ley del Gobierno y la administración pública municipal

Texto de la legislación previo a la reforma impugnada	Texto resultante con motivo del decreto
<p>"Artículo 69. El Ayuntamiento debe proceder a nombrar de entre sus miembros en funciones, por mayoría absoluta de votos, un presidente municipal interino, en los siguientes casos:</p>	<p>"Artículo 69. ...</p>



<p>I. Por licencia del presidente municipal mayor a dos meses;</p> <p>II. Por suspensión del mandato; o</p> <p><b>III. Por declaración de procedencia de juicio penal en los términos del artículo 41 de la ley estatal en materia de responsabilidades de los servidores públicos."</b></p>	<p>I. a II. ...</p> <p>(Reformada, P.O. 20 de agosto de 2016)</p> <p><b>III. Por privación de la libertad con motivo de un proceso penal."</b></p>
<p>"Artículo 143. Cuando algún miembro del Ayuntamiento comete un delito del orden común <b>no puede ser procesado, sino previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley estatal en materia de responsabilidades de los servidores públicos, a través del procedimiento establecido al respecto en dicha ley.</b></p> <p>En los juicios del orden civil, ningún servidor público municipal goza de fuero o inmunidad."</p>	<p>(Reformado, P.O. 20 de agosto de 2016)</p> <p>"Artículo 143. Cuando algún miembro del Ayuntamiento comete un delito del orden común <b>deberá ser procesado en los términos de la legislación penal."</b></p>

### Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios

Texto de la legislación previo a la reforma impugnada	Texto resultante con motivo del decreto
<p>"Artículo 33. Son hechos que implican la falta definitiva del auditor superior:</p> <p>I. Las ausencias que excedan de 30 días naturales, sin previa autorización del Congreso;</p> <p>II. La muerte;</p> <p>III. La incapacidad total y permanente para ejercer el cargo declarada por la autoridad judicial;</p> <p><b>IV. La declaración que establezca juicio de procedencia penal;</b></p>	<p>"Artículo 33. ...</p> <p>I. a III. ...</p> <p>(Reformada, P.O. 20 de agosto de 2016)</p> <p><b>IV. Ser condenado por delito que merezca pena corporal;</b></p>



V. La renuncia expresa por causa grave que será calificada por el Congreso del Estado; y,

VI. La inhabilitación a través de juicio político."

V. a VI. ..."

### Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco

Texto de la legislación previo a la reforma impugnada	Texto resultante con motivo del decreto
<p>"Título séptimo "De las responsabilidades y conflictos laborales</p> <p>"Capítulo I) "De los Magistrados y consejeros</p> <p>"Artículo 196. Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Administrativo, así como los miembros del Consejo General del Poder Judicial del Estado, sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina la Constitución Política del Estado de Jalisco y el presente ordenamiento.</p> <p>También se procederá en los términos del párrafo anterior cuando los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Administrativo y los titulares del Consejo General del Poder Judicial acepten o desempeñen cargo o empleo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de los particulares, salvo los casos de docencia o los que desempeñen sin remuneración en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia, imponiéndose además como sanción la pérdida de las prestaciones y beneficios que les correspondan y las señaladas por la comisión de delitos contra la administración de la justicia, en su caso."</p>	<p>(Reformado, P.O. 20 de agosto de 2016)</p> <p>"Artículo 196. Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Administrativo, así como los miembros del Consejo General del Poder Judicial del Estado, sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina la Constitución Política del Estado de Jalisco <b>y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal.</b>"</p>



20. Valorando de manera integral el escrito de demanda y atendiendo el texto de las disposiciones normativas recién transcritas, tal como se adelantó, esta Suprema Corte llega a la convicción de que el Poder Judicial, si bien hizo una alusión genérica a los Decretos 25859/LXI/16 y 25861/LXI/16 en el preámbulo de su escrito, **sólo cuestionó la regularidad constitucional** de las siguientes disposiciones normativas:<sup>7</sup>

a) La reforma a los artículos 91, fracción II y 99, primer párrafo, así como la derogación de los artículos 100, 102, 103, 104 y 105, todos de la Constitución Local;

b) La derogación de los artículos 1, fracción VI, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43, así como la reforma a los artículos 46, 48, 49, 52, último párrafo, 55 y 60, todos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

c) La reforma a los artículos 99, numeral 1, fracción I y 108, numeral 1, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo;

d) La reforma al artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y,

e) La derogación del artículo 9, numeral 1, fracción XIX, inciso b), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y sus Municipios.

21. Lo anterior es así, dado que las reformas o derogaciones de estos preceptos fue lo que el Poder actor transcribió en su escrito de demanda (es decir, no se transcribió la totalidad del texto de los aludidos decretos), por lo que se aprecia la intención (especialmente por los razonamientos expuestos en los

---

<sup>7</sup> Son las normas que regulan al Poder Judicial del Estado o las que inciden de alguna manera en el mismo: por ejemplo, reglamentaban el procedimiento a seguir en contra de los servidores públicos (donde se incluía lógicamente a ciertos integrantes del Poder Judicial) que contaban con inmunidad procesal para efectos del ejercicio de una acción penal (es decir, al reglamentarse el procedimiento de la declaración de procedencia a cargo del Congreso Local o la declaración del consejo requerida previamente a proceder en contra de los Jueces locales), establecían el tipo y la forma de asignar responsabilidades penales a ciertos servidores públicos o aludían a que cualquier servidor público era responsable penalmente por delitos del orden común en términos de la legislación aplicable, en donde se debía tomar en cuenta si gozaban o no de fuero.



conceptos de invalidez) de cuestionar en la controversia únicamente los contenidos normativos o las derogaciones que eliminaron la figura de declaración de procedencia y la exigencia de declaración por parte del Consejo de la Judicatura con la que contaban, respectivamente, los Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado de Jalisco para poder proceder penalmente en su contra.

22. En ese tenor, no forman parte de la materia de este asunto la modificación a los siguientes artículos, reformados mediante los aludidos Decretos 25859/LXI/16 y 25861/LXI/16:

a) Artículos 41, fracción III y 101 de la Constitución Local.

b) Artículos 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado.

c) Artículos 69, fracción III y 143 de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal.

d) Artículos 33, fracción IV, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado y sus Municipios.

23. Se insiste, no se transcribió el texto de estas disposiciones reformadas en la demanda de controversia<sup>8</sup> ni en los conceptos de invalidez **se tomó en cuenta su contenido**,<sup>9</sup> al argumentar la violación a los principios de división

<sup>8</sup> Lo anterior, salvo por el artículo 41, fracción III, de la Constitución Local, el cual fue referido en la página 24 de la demanda; sin embargo, se valora como una referencia aislada, que no da lugar a tenerlo realmente por impugnado. Ello, ya que no se transcribió su contenido previo a su reforma (como sí se hizo con otras normas que el Poder actor señaló como normas impugnadas, tal como se advierte de las páginas 23 a 29 de la demanda) y en los conceptos de invalidez, donde se argumenta la violación al principio de independencia judicial, tampoco se hace referencia a lo que dispone tal precepto como razón para justificar una declaratoria de inconstitucionalidad.

<sup>9</sup> Es decir, no formaron parte de la transcripción de los citados decretos realizada en el preámbulo de la demanda (páginas 23 a 29) ni de la relatoría del contenido que se hizo de los preceptos aplicables en los conceptos de invalidez (páginas 46 a 58 de la demanda).

Además, ninguna de las citadas normas, previa o posteriormente a la reforma impugnada, guarda relación directa o indirectamente con el Poder Judicial y la esfera jurídica competencial que se pretende proteger con la demanda de controversia constitucional. Los artículos 41 y 101 de la



de poderes e independencia judicial o al artículo 111 de la Constitución Federal; tal cuestión, justamente, porque su contenido (previo y posteriormente a la emisión de los referidos decretos) no guarda relación con el ámbito de competencias del Poder Judicial Local. Por ende, se insiste, se estima que el poder actor no tuvo el propósito de impugnar tales normas a pesar de formar parte de los Decretos 25859/LXI/16 y 25861/LXI/16<sup>10</sup> mencionados en la demanda.

### Ampliación de la demanda: impugnación de actos

24. Por otro lado, el Poder Judicial de Jalisco también presentó una ampliación de demanda. En dicho escrito cuestionó: "*A) El inicio y todo lo actuado en la carpeta de investigación número \*\*\*\*\* , del índice de la agencia del Ministerio Público Número 03 de Investigación y Litigación Oral de la Dirección de Visitaduría, Auditoría al Desempeño y Responsabilidades Administrativas de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, en especial al oficio número \*\*\*\*\* , de fecha doce de octubre del año dos mil dieciséis, signado por el licenciado Miguel Alfonso Medrano Cárdenas, titular de esa Agencia del Ministerio Público;*

---

Constitución Local reglamentan, respectivamente, los supuestos de separación del gobernador del Estado y la forma de acusación al gobernador del Estado. Por su parte, el artículo 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General contempla la forma de actuar cuando se presente una denuncia por comisión de un delito en contra del fiscal general. Situación semejante ocurre con las citadas normas de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal y la de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado y sus Municipios: la primera legislación regula cómo se nombra a los sustitutos de miembros de Ayuntamientos cuando ocurra una privación de la libertad con motivo de un proceso penal y, la segunda, describe que ser condenado por delito que merezca penal corporal implica la falta definitiva del Auditor Superior del Estado.

<sup>10</sup> Esta forma de delimitación de la litis ya ha sido ejercida por esta Suprema Corte en otros casos. Por ejemplo, en la **controversia constitucional 8/2015**, fallada por este Tribunal Pleno el veintitrés de mayo de dos mil dieciséis y cuyo actor fue precisamente el Poder Judicial del Estado de Jalisco, aunque en la demanda se señaló que se impugnaba la expedición y promulgación del Decreto 25022/LX/14, en el apartado de fijación de la litis se hizo un análisis integral de la demanda y se razonó lo que sigue: "si bien en la demanda de controversia constitucional, se señaló como acto impugnado, en lo general, al Decreto 25022/LX/14, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco de veintidós de noviembre de dos mil catorce, en el desarrollo de los conceptos de violación es posible advertir que de dicho decreto se plantea su contradicción con la Constitución General de la República, específicamente en lo previsto en sus artículos 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 27, 30, 31, 34, 35, 36, 37 y transitorios segundo, fracción I, y tercero, a los que, por tanto, **se debe tener como normas cuya invalidez se solicita y respecto de los que se hará el análisis de constitucionalidad propuesto y no en torno a la totalidad de las disposiciones que componen dicho decreto.**" (hoja 21 del engrose; negritas añadidas)



y, B) *Todas las inminentes consecuencias directas e inmediatas que de aquella carpeta de investigación se deriven*".

25. Tal como se relató en párrafos previos, el Ministro instructor admitió preliminarmente la ampliación de la demanda, toda vez que el citado oficio \*\*\*\*\* , emitido por un agente del Ministerio Público, evidenciaba que existía una carpeta de investigación \*\*\*\*\* en donde se investigaban actos presumiblemente delictivos de quien, en ese momento, se desempeñaba como Magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia, lo cual estaba relacionado con los actos impugnados en la demanda principal y, a la postre, podían tener una incidencia en la esfera jurídica del Poder Judicial actor.

26. Sin embargo, debe hacerse notar que, en sus respectivos informes, tanto el Congreso del Estado de Jalisco como el fiscal general de dicha entidad federativa manifestaron que debía sobreseerse en la acción respecto a la ampliación de la demanda, al actualizarse un cambio de situación jurídica con motivo de la renuncia definitiva de Luis Carlos Vega Pámanes como presidente e integrante del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco. Por ello, desde su perspectiva, los actos reclamados por sí solos ya no provocaban ninguna afectación en la esfera jurídica del poder actor. **Este Tribunal Pleno comparte la petición de sobreseimiento.**<sup>11</sup>

27. Es un hecho notorio que, al momento de fallarse la presente controversia constitucional, Luis Carlos Vega Pámanes no funge como presidente y miembro del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco. El diez de noviembre de dos mil dieciséis, esta persona presentó su renuncia al cargo. La Comisión de Gobierno del Congreso del Estado dictaminó tal petición y emitió un acuerdo legislativo, señalando que, con fundamento en los artículos 35, fracción XV, de la Constitución Local y 99 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, aceptaba la solicitud de renuncia. El Acuerdo Legislativo 861/2016-LXI-2016 se sometió a consideración del Pleno de la asamblea ese mismo día diez de

<sup>11</sup> Se decide efectuar el análisis de esta causal de improcedencia en el presente apartado, a fin de delimitar desde este momento la litis del asunto y sólo analizar el cumplimiento del resto de los presupuestos procesales de la acción teniendo sólo como materia la impugnación de los Decretos 25859/LXI/16 y 25861/LXI/16.



noviembre y fue aprobado por treinta y tres votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.<sup>12</sup>

28. Por tanto, este Tribunal Pleno considera que **debe sobreseerse** en la acción por lo que hace a los actos que se pretendía cuestionar en la ampliación de la demanda, toda vez que actualmente el Poder actor carece de interés legítimo sobre los mismos: ante la aludida renuncia en el cargo por parte de Luis Carlos Vega Pámanes, el oficio aludido, los actos en la carpeta de investigación o sus consecuencias, al estar estrictamente vinculados con esa persona, ya no generan incidencia alguna en el Poder Judicial del Estado de Jalisco.<sup>13</sup>

29. En otras palabras, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que cuando ciertos actos afectan a los integrantes del Poder Judicial Local; en específico, a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia,<sup>14</sup> existe interés jurídico

<sup>12</sup> Al momento de resolver esta controversia, tampoco consta en el expediente ningún documento que nos permita advertir con certeza si existe algún cambio de situación jurídica o si los referidos actos cuestionados en la ampliación de la demanda han dejado de surtir sus efectos.

<sup>13</sup> Cabe resaltar que aunque se trata del análisis de la misma causa de improcedencia, el presente caso no puede asimilarse a los supuestos analizados en las controversias constitucionales 265/2017 y 29/2018, falladas el veintinueve y el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve. En dichos asuntos se impugnaron resoluciones jurisdiccionales que afectaban la integración de ciertos Municipios; sin embargo, lo peculiar de tales casos es que se impugnaban tales actos y las normas aplicadas en los mismos con motivo de su primer acto de aplicación (normas que autorizaban cesar en el cargo a los integrantes del Cabildo municipal por falta de acatamiento de las resoluciones jurisdiccionales). No obstante, en la presente controversia no estamos ante ese escenario fáctico y normativo. Ahora nos ocupamos de un caso donde el Poder actor cuestionó en su demanda modificaciones y derogaciones constitucionales y legales locales desde su publicación y, posteriormente, en ampliación de demanda, se cuestionó el inicio de la carpeta de investigación (y sus consecuencias) en contra de uno de sus integrantes en ese momento del Poder Judicial que parece ser un efecto de dichas reformas normativas; empero, respecto a tal acto no se planteó la impugnación de ninguna norma con motivo del acto de aplicación. Por ende, se recalca, dado que tal persona ya no integra el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco, el acto en sí mismo considerado (al margen de las normas cuestionadas ante su publicación) no tiene incidencia en la esfera jurídica del órgano jurisdiccional.

<sup>14</sup> Criterio que se refleja en la tesis P./J. 54/2004, emitida por el Tribuna Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, agosto de 2004, página 1154, «con número de registro digital: 180916», de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL



para acudir a cuestionarlos en este medio de control constitucional, al conllevar una afectación a la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Aplicando este criterio a contrario sensu, dado que los actos destacados en la ampliación de la demanda están referidos e involucran sólo a Luis Carlos Vega Pámanes, el cual se reitera, ya no forma parte del Poder Judicial, como órgano jurídico complejo, no es posible analizar la regularidad de tales actos en la presente controversia constitucional. Su validez o invalidez, por sí mismos, no podrían generar ningún beneficio o perjuicio para el régimen competencial del Poder Judicial, toda vez que fue definitiva la desincorporación del aludido funcionario público del Tribunal Superior. Por ende, debe sobreseerse en la acción en relación con estos actos con fundamento en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

#### Materia resultante de la controversia

30. Como consecuencia de lo anterior y tras la declaratoria de sobreseimiento de lo cuestionado en la ampliación de demanda, la litis del presente asunto se circunscribe a analizar las disposiciones normativas reformadas o derogadas a través de los Decretos 25859/LXI/16 y 25861/LXI/16, citadas en el párrafo 20.

EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES. De la teleología del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que su órgano reformador estableció como prerrogativa de los Poderes Judiciales Locales la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, consistente en que los órganos jurisdiccionales resuelvan los conflictos que se sometan a su conocimiento con total libertad de criterio, teniendo como norma rectora a la propia ley y sin relación de subordinación respecto de los demás órganos del Estado. De ahí que el respeto a la independencia de los Poderes Judiciales Locales tiene como fin preservar a dichas instituciones libres de injerencias o intervenciones ajenas a su función jurisdiccional, que tienen encomendada constitucionalmente, la que deben ejercer con plena libertad decisoria, sin más restricciones que las previstas en la Constitución y en las leyes; por tanto, si por mandato constitucional la independencia en la función jurisdiccional de los Poderes Judiciales Locales constituye una prerrogativa para su buen funcionamiento, es claro que el procedimiento y la resolución de un juicio político seguido a alguno o algunos de sus integrantes, con base en el análisis de una resolución emitida en el ejercicio de su facultad jurisdiccional, afectan la esfera jurídica del citado poder, con lo que se acredita plenamente que éste cuenta con interés legítimo para acudir a la controversia constitucional." Precedente: "Controversia constitucional 328/2001. Poder Judicial del Estado de Guerrero. 18 de noviembre de 2003. Mayoría de nueve votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez."



## IV. Oportunidad

31. A continuación, se procede a analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente:

32. Sobre este aspecto, el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece, en sus fracciones I y II, el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales.<sup>15</sup> Tratándose de actos, el plazo se computa de la siguiente forma: a) a partir del día siguiente al que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) a partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de los actos o de su ejecución; o, c) a partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos. En el caso de normas generales, el citado artículo señala que el plazo para la presentación de la demanda transcurrirá del día siguiente a la fecha de su publicación o, según sea el caso, a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, siendo que el artículo 3o. señala que en los plazos sólo se contarán los días hábiles.

33. Aplicando tales lineamientos, este Tribunal Pleno estima que la controversia **es oportuna** en cuanto a la impugnación de las referidas disposiciones normativas, expedidas a través de los Decretos 25859/LXI/16 y 25861/LXI/16, publicados el veinte de agosto de dos mil dieciséis en el número 16, sección VII, del Periódico Oficial del Estado de Jalisco. Al constituir todas esas reformas o derogaciones un nuevo acto legislativo, el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia para objetarlos transcurrió del lunes veintidós de agosto al lunes tres de octubre de dos mil

<sup>15</sup> "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."



dieciséis, descontando de tal cómputo los días sábados y domingos, los días declarados inhábiles de manera específica (dieciséis de septiembre), de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la citada ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Así, dado que el sello de recepción de la demanda ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal es del veintidós de septiembre de dos mil dieciséis, es evidente que su interposición cumple con el requisito de temporalidad.

## V. Legitimación activa

34. El artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal establece los órganos legitimados para promover una controversia constitucional y, de conformidad con los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>16</sup> tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales esa entidad, poder u órgano, quien podrá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

35. En ese tónica, el Poder Judicial de Jalisco, como uno de los poderes de dicha entidad federativa, presentó la demanda de controversia por conducto del presidente del Supremo Tribunal Justicia de la entidad, Luis Carlos Vega Pámanes, quien en ese momento demostró tener tal cargo con la copia certificada del acta de la sesión extraordinaria del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia de quince de diciembre de dos mil catorce (acompañada a su demanda), de la que se advierte que fue declarado presidente del tribunal para el periodo comprendido del primero de enero de dos mil quince al treinta y uno de diciembre del año dos mil dieciséis.<sup>17</sup> Adicionalmente, conforme al artículo 34,

<sup>16</sup> "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."

<sup>17</sup> El hecho de que, posteriormente, el diez de noviembre, Luis Carlos Vega Pámanes haya renunciado al cargo de presidente del Supremo Tribunal del Estado de Jalisco no afecta el cumplimiento



fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco,<sup>18</sup> cuenta con facultades para ostentar la representación jurídica del Poder actor y este último es un órgano legitimado para promover la presente controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción h), de la Constitución Federal. En consecuencia, se considera que se cumple el requisito procesal correspondiente.

## VI. Legitimación pasiva

36. Por su parte, en atención a la materia de la presente controversia, también se estima que se cumple con el presupuesto procesal de legitimación pasiva respecto a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco demandados, toda vez que a ellos se les imputan las normas impugnadas que van a ser analizadas, son órganos que pueden ser enjuiciados en una controversia constitucional y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representarlos.

37. Sobre este aspecto, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco fue representado por los diputados Edgar Oswaldo Bañales Orozco, María del Refugio Ruiz Moreno y Saúl Galindo Plazola, presidente y secretarios de la mesa directiva, respectivamente, quienes acreditaron su personalidad con copia certificada del acta de la sesión ordinaria de trece de octubre de dos mil dieciséis, en la cual consta su designación en tal cargo (del primero de noviembre de dos mil dieciséis al veintiocho de febrero de dos mil diecisiete). Sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo estaban previstas (al momento del trámite de la controversia) en el entonces vigente artículo 35, fracción V,<sup>19</sup> de la hoy abrogada Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.<sup>20</sup>

---

de este presupuesto procesal, toda vez que en el momento de la presentación de la demanda sí fungía con el cargo que ostentó.

<sup>18</sup> "Artículo 34. Son facultades del presidente del Supremo Tribunal de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial del Estado en los actos jurídicos y oficiales."

<sup>19</sup> "Artículo 35. Son atribuciones de la mesa directiva: ...

"V. Representar jurídicamente al Poder Legislativo del Estado, a través de su presidente y dos secretarios, en todos los procedimientos jurisdiccionales en que éste sea parte, y ejercer de manera enunciativa mas no limitativa, todas las acciones, defensas y recursos necesarios en los juicios: civiles, penales, administrativos, mercantiles o electorales, así como los relativos a los medios de control constitucional en todas sus etapas procesales, rindiendo informes previos y justificados,



38. Por otro lado, el Poder Ejecutivo del Estado fue representado por Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, personalidad que acreditó mediante la declaratoria de gobernador electo con las copias certificadas del Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" de dieciséis de febrero de dos mil trece, para el periodo comprendido del primero de marzo de dos mil trece al cinco de diciembre de dos mil dieciocho. Sus facultades de representación se reconocen en el artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que dispone: "*El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denomina gobernador del Estado*" y en el artículo 2o., párrafo primero, de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco<sup>21</sup> que dice que tal Poder se confiere a un ciudadano que se denomina gobernador del Estado, quien lo ejerce exclusivamente.

## VII. Causas de improcedencia

39. Al margen de la causales de sobreseimiento invocadas por los poderes demandados sobre los actos cuestionados en la ampliación de la demanda (que ya fue analizada en el apartado de fijación de la litis), no se advierte el planteamiento de ninguna otra por parte de las autoridades demandadas que

---

incluyendo los recursos que señala la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la demás legislación aplicable en la materia, y con las más amplias facultades para pleitos y cobranzas para toda clase de bienes y asuntos e intereses de este poder, en la defensa de sus derechos que la ley le confiera en el ámbito de sus atribuciones. La mesa directiva podrá delegar dicha representación de forma general o especial, sin perjuicio de la que recaiga en diversos servidores públicos por ministerio de ley."

<sup>20</sup> En la controversia constitucional 8/2015, promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco en contra de diversas disposiciones de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado, en el apartado de legitimación pasiva, este Tribunal Pleno ya reconoció la representación al órgano legislativo a partir del escrito de contestación de la demanda firmado por el presidente y los dos secretarios de la Mesa Directiva del Congreso. Véase, páginas 18 y 19 del engrose. Ello, a pesar de que la legislación no aclare si debe acudir la totalidad de los integrantes de la mesa directiva o sólo el presidente con los secretarios. La mesa directiva se componía por un presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios, según el artículo 29, numeral 1, de la entonces vigente Ley Orgánica del Poder Legislativo.

<sup>21</sup> **"Artículo 2o.** El Poder Ejecutivo se confiere a un ciudadano que se denomina gobernador del Estado, quien lo ejerce exclusivamente.—El gobernador del Estado, para el ejercicio de sus facultades y atribuciones, así como para el debido cumplimiento de sus obligaciones, se auxilia de la administración pública del Estado."



deban ser estudiadas. Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que, de oficio, **se actualiza la improcedencia por cesación de efectos respecto a ciertas normas reclamadas**, toda vez que con posterioridad a su impugnación fueron reformadas o derogadas.

### Primer sobreseimiento

40. En primer lugar, por lo que hace a los citados artículos 1, fracción VI, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 48, 49, 52, último párrafo, 55 y 60 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, consta que el veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete el Congreso del Estado emitió la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco que **abrogó en su totalidad** la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos aquí impugnada.<sup>22</sup> Esta nueva legislación entró en vigor

#### <sup>22</sup> **Transitorios de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas**

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', sin perjuicio de lo establecido en los siguientes transitorios."

"Segundo. Se abroga la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y:  
"I. Los procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto continuarán desahogándose y serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables al momento del inicio del procedimiento; salvo que a petición de parte se solicite la aplicación de las disposiciones adjetivas de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pero atendiendo al principio de preclusión procesal.

"Para efectos de esta fracción, los procedimientos y las faltas administrativas previstas por la ley que se abroga, continuarán vigentes hasta en tanto se concluyan los procedimientos correspondientes.

"II. Los hechos, actos y omisiones consumados con anterioridad a la vigencia del presente decreto, respecto de los cuales no se hubiera iniciado procedimiento de responsabilidad, serán sustanciados conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"Para efectos de esta fracción, las faltas administrativas previstas por la ley que se abroga, continuarán vigentes hasta en tanto se concluyan los procedimientos correspondientes.

"III. Los hechos, actos y omisiones consumados a partir de la fecha de inicio de vigencia del presente decreto, serán sustanciados conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas."

"Tercero. Los procedimientos de juicio político denunciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto se desahogarán y serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco –que se abroga–, al momento de la presentación de la denuncia.

"Asimismo, los procedimientos de juicio político que se denuncien con posterioridad a la fecha de inicio de vigencia del presente decreto pero derivado de actos cometidos por los servidores públicos antes de esta fecha, se desahogarán conforme a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco que se abroga, vigentes al momento en que se realizó el primer acto que originó la presunta responsabilidad."



al día siguiente de su publicación, sin generar ultra-actividad de las normas materia de la presente controversia constitucional. Consecuentemente, se estima que **concorre una cesación de efectos** en torno a tales preceptos.

"Cuarto. Las referencias que hagan otras leyes y reglamentos a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, se entenderán hechas a la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco."

"Quinto. En cumplimiento del artículo transitorio tercero del decreto mediante el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, los órganos internos de control de todos los entes públicos estatales y municipales deberán poner a disposición de los servidores públicos los formatos que se utilizan en el ámbito federal para que presenten sus declaraciones de situación patrimonial, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emita los formatos correspondientes. Al efecto, estarán facultados por sí o a través del titular del ente público al que pertenezcan, a suscribir los convenios o celebrar los actos jurídicos a que hubiera lugar para el cumplimiento de esta disposición. "En tanto se nombran a los titulares de los órganos internos de control, asumirán sus competencias quienes hayan venido ejerciendo las atribuciones de los órganos de control disciplinario, contralorías o cualquier otro ente con funciones análogas cualquiera que sea su denominación.

"En caso de que por cualquier motivo no se encuentren funcionando los órganos internos de control o quien haga sus veces, las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses serán presentadas ante el titular del ente público correspondiente, sin perjuicio de las posibles responsabilidades derivadas de la omisión de no contar con el órgano competente.

"Los órganos internos de control deberán realizar las actualizaciones normativas y tomar las medidas administrativas necesarias para el cumplimiento del presente decreto a más tardar el 31 de diciembre de 2017."

"Sexto. Los servidores públicos deberán presentar ante su respectivo órgano interno de control o quien haga sus veces, las siguientes declaraciones:

"I. La declaración de situación patrimonial, conforme a las siguientes bases:

"a) Los servidores públicos obligados a presentar su declaración de situación patrimonial conforme a las disposiciones que se abrogan mediante el presente decreto, que hubieran cumplido con la obligación de presentar su declaración anual correspondiente al año 2016 o inicial, antes del 19 de julio de 2017, se les tendrá por cumplida la obligación conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas;

"b) Los servidores públicos obligados a presentar su declaración de situación patrimonial conforme a las disposiciones que se abrogan mediante el presente decreto, que no cumplieron con la obligación señalada en el inciso anterior, tendrán la obligación de presentar su declaración de situación patrimonial en los formatos que se utilizan en el ámbito federal –sin incluir el apartado de la declaración de intereses–, sin perjuicio de las responsabilidades derivadas de la posible presentación extemporánea;

"c) Los servidores públicos cuya obligación de presentar su declaración de situación patrimonial se originó con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se sujetarán a lo dispuesto por el artículo tercero del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción dio a conocer la obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado el 14 de julio de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, que se transcribe a continuación:



41. Es cierto que se genera una situación sui géneris. Las reformas que hoy se impugnan tuvieron como finalidad eliminar la figura de la declaración de procedencia, por lo que es lógico que en la nueva legislación no se haya especi-

"Tercero. La obligación de los servidores públicos para presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses que no se encontraba como obligatoria hasta antes del 19 de julio de 2017, fecha en la que entra en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas, será exigible a partir del momento en que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, dé a conocer de manera oficial los formatos que se aplicarán para la presentación de dichas declaraciones y éstos se encuentren operables."

"d) Los servidores públicos que ingresen por primera vez al servicio público, o reingresen a éste después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo, deberán presentar su declaración de situación patrimonial en los formatos que se utilizan en el ámbito federal –sin incluir el apartado de la declaración de intereses– en los plazos establecidos por el artículo 33 fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"e) Los servidores públicos que hasta antes del 19 de julio de 2017, se encontraban obligados a presentar declaración de situación patrimonial, continuarán haciéndolo en los términos que establece el artículo 33, fracciones II o III de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los formatos aprobados por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción siempre y cuando éstos se encuentren disponibles y operables; o en su defecto, en los formatos que se utilizan en el ámbito federal –sin incluir el apartado de la declaración de intereses–.

"Para efectos del llenado de los formatos a que se refieren (sic) incisos b) y c) se procederá conforme al acuerdo por el que se dan a conocer los formatos que deberán utilizarse para presentar las declaraciones de situación patrimonial, emitido por la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2015 y su modificatorio del 21 de octubre de 2016.

"II. La declaración de intereses o de posible conflicto de interés se presentará hasta el momento en que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, dé a conocer de manera oficial los formatos que se aplicarán para la presentación de dichas declaraciones y éstos se encuentren operables. Lo anterior de conformidad con el Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción dio a conocer la obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado el 14 de julio de 2017 en el Diario Oficial de la Federación;

"III. La constancia de presentación de declaración fiscal del ejercicio fiscal del año 2017, sólo en el caso de estar obligado conforme a la ley general, durante el periodo del 1 de enero al 31 de mayo de 2018, preferentemente junto con las demás declaraciones.

"Los servidores públicos con nombramiento temporal, denominados genéricamente supernumerarios en los términos del artículo 3 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, cuya relación laboral se encuentre sujeta a un contrato por un periodo determinado, no estarán obligados a presentar su declaración inicial o final como consecuencia de la terminación o inicio del periodo de los contratos, siempre y cuando éstos hubieran sido renovados, prorrogados o suscritos, de tal forma que no interrumpen la continuidad de la relación laboral. Lo anterior, sin perjuicio en el cumplimiento de las obligaciones de presentar sus declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como los demás servidores públicos."



ficado un régimen transitorio para la responsabilidad penal de ciertos servidores públicos y la respectiva declaración (como sí se hace para otros procedimientos de responsabilidad como el administrativo o el de juicio político, al especificarse, por ejemplo, que los hechos consumados antes de la entrada en vigor de la nueva ley se seguirían conforme a la legislación abrogada, lo cual les da ultra-actividad).

42. Empero, aunque esa ausencia de un régimen transitorio se haya o no provocado porque al momento del nuevo acto legislativo estaba vigente la reforma que eliminó dicha declaración de procedencia, no se puede dejar de lado que existe ese acto legislativo posterior de abrogación total de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que, el mismo, evita que cualquier declaratoria de invalidez de las normas reclamadas pueda generar algún efecto dentro del ordenamiento jurídico jalisciense. Es decir, el aludido acto legislativo de abrogación provoca la inexistencia de la ley hacia el futuro. Por ello, si se dejara de lado esta cuestión y se examinaran las normas reclamadas, llegándose a una declaratoria de inconstitucionalidad, el efecto de la sentencia sería inevitablemente hacia el pasado, lo cual no puede llevarse a cabo a través de una sentencia de controversia constitucional **en materia distinta a la penal**.

43. Sobre este último punto, es nuestro criterio que **no estamos ante normas reclamadas que puedan englobarse en la materia penal**, pues a pesar de que la declaratoria de procedencia o figuras afines, lo que generan al final de cuentas

---

"Séptimo. Una vez que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emita los formatos correspondientes a las declaraciones patrimonial o de intereses, los servidores públicos y los órganos internos de control se sujetarán a los lineamientos, criterios y resoluciones que emita el Comité Coordinador'."

"Octavo. Con la expedición de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas, se tiene por satisfecho el requisito del artículo transitorio séptimo del Decreto 26408/LXI/17. En consecuencia, resulta procedente que el Congreso elija a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos del Estado de Jalisco.

"El Congreso del Estado de Jalisco deberá expedir la convocatoria respectiva, en los términos del artículo 106 de la Constitución Política del Estado y nombrar a las personas que ocuparán los cargos a partir del primero de enero de 2018."

"Noveno. El Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción deberá expedir lineamientos, bases y principios que garanticen la óptima armonización e implementación del Sistema Estatal Anticorrupción en un plazo no mayor a tres años."



es una inmunidad procesal de rango constitucional, ello no convierte automáticamente tal regulación en disposiciones de esa naturaleza<sup>23</sup> que permitan a esta Suprema Corte dar efectos retroactivos al fallo.<sup>24</sup>

44. El artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia establece que la declaración de invalidez de las sentencias en controversias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios y disposiciones legales aplicables de esta materia. Lo que se busca con esta norma es salvaguardar, a partir de una sentencia que puede llegar a tener efectos generales, los principios propios de la materia penal, tales como los de legalidad

<sup>23</sup> Por analogía, se puede asimilar este criterio al sostenido por la Segunda Sala de esta Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 132/2005-SS, fallada el nueve de septiembre de dos mil cinco. Este criterio se refleja en la tesis 2a./J. 122/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 709, «con número de registro digital: 177057», de rubro y texto: "COMPETENCIA POR MATERIA. CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN QUE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DECIDIÓ RETIRAR LA INMUNIDAD PROCESAL Y SEPARAR DE SU CARGO A UN SERVIDOR PÚBLICO, DEBE CONOCER DEL AMPARO UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para determinar la competencia por materia debe tomarse en cuenta la naturaleza de la acción, lo que puede determinarse mediante el estudio de las prestaciones reclamadas, los hechos narrados, las pruebas aportadas y los preceptos legales en que se apoye la demanda. En ese sentido, si en su demanda el quejoso hace consistir el acto reclamado en la resolución dictada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que en el procedimiento de declaración de procedencia decidió separar de su cargo a un servidor público y retirarle el fuero constitucional del que gozaba, es evidente que se trata de un acto de naturaleza administrativa, pues no juzga sobre si hay o no delito, o respecto de la responsabilidad penal; aunado a que al instruir y resolver el procedimiento de procedencia la Cámara de Diputados actúa como autoridad de carácter administrativo, pues si bien analiza diversas probanzas y actuaciones derivadas de una averiguación previa, no se pronuncia en relación con la situación jurídica del funcionario en cuestión, de ahí que se surte el supuesto de competencia previsto en el artículo 52, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a favor de un Juez de Distrito en materia administrativa."

<sup>24</sup> Cabe destacar que el propio Congreso de la Unión considera que la inmunidad que deriva de la declaración de procedencia no es un aspecto de naturaleza procesal penal. Al expedir el Código Nacional de Procedimientos Penales, no se implementó regulación alguna al respecto, lo que evidencia que es un aspecto que estimó que no forma parte del proceso penal; sólo se hace referencia al artículo 111 de la Constitución Federal en el artículo 90, para señalar que los funcionarios públicos señalados en dicho precepto constitucional tienen un trato diferenciado para cumplir una orden de citación del órgano jurisdiccional o del Ministerio Público. Más bien, la reglamentación secundaria de los supuestos de declaración de procedencia previstos en el artículo 111 constitucional se encuentra en los artículos 25 a 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.



(aplicación de la ley vigente) y mayor beneficio. Valoración que se tiene que hacer caso por caso, pues, por ejemplo, no porque una norma incluya en su texto la palabra "penal", la lleva forzosamente a ser una norma de esa naturaleza que conlleve la posibilidad de dar efectos retroactivos. La materia penal o derecho penal, como parte del derecho público, es el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la facultad punitiva del Estado, mismas que establecen desde las conductas típicas y las sanciones hasta las reglas y principios que rigen el proceso penal.

45. Por tanto, se reitera, si bien la denominada declaración de procedencia o figuras similares tienen como consecuencia la generación de una inmunidad para que en contra de ciertos servidores públicos no pueda ejercerse una acción penal (si no hasta la resolución afirmativa de la respectiva declaratoria) o se ejerza bajo ciertas condicionantes, no puede pasarse por alto que las normas reclamadas de la citada ley de responsabilidades no reglamentaban ningún aspecto del propio proceso penal ni incidían en la valoración de las conductas típicas: a saber, no instituían ninguna sanción ni implementaban algún tipo penal o regla del proceso; asimismo, aunque la autoridad encargada de analizar la declaratoria hacía un examen de pruebas o actuaciones de una averiguación previa o carpeta de investigación seguida en contra del respectivo servidor público, no se pronunciaba sobre la situación jurídica del servidor público durante la etapa de investigación o instrucción del proceso penal o sobre su responsabilidad penal.

46. La declaración de procedencia no debe confundirse con una regla procesal penal que establezca, por ejemplo, una inimputabilidad o excusa absolutoria. Es simplemente una regla de trato constitucional que paraliza momentáneamente el trámite ordinario de un procedimiento, a fin de que un órgano ajeno al procedimiento penal verifique si el respectivo proceso puede o no continuarse para efectos de proteger la función pública que desempeña un determinado servidor público. Trato diferenciado que, de resolverse a favor, culmina en el instante en que esa persona deja de desempeñar el cargo público. Por ende, lejos de formar parte de la materia penal, la declaración de procedencia forma parte del régimen político y administrativo de protección de la función que desempeñan ciertos servidores públicos previsto constitucionalmente.



47. Este criterio ha sido sustentado por este Tribunal Pleno en varias ocasiones, en donde hemos señalado que la determinación, por ejemplo, sobre una declaración de procedencia debe concebirse como un acto materialmente administrativo. En la sentencia de la contradicción de tesis 32/2004-PL, fallada el siete de septiembre de dos mil cuatro, al decidir que el procedimiento y decisión sobre declaración de procedencia no eran actos reclamables en un juicio de amparo indirecto (aunque circunscrito al ámbito federal), afirmamos que el procedimiento de la declaración de procedencia es autónomo y concluye con un **acto materialmente administrativo**. Ello, pues el efecto de una declaración de procedencia no tiene relevancia para el proceso penal; es decir, no vincula a la autoridad jurisdiccional que instruye el proceso penal, la cual debe juzgar con arreglo a la ley aplicable. Más bien, la decisión es política, dado que lo que se analiza es la conveniencia de someter al servidor público a la potestad de la autoridad jurisdiccional competente cuando se reúnan los requisitos de ley.<sup>25</sup>

48. De igual manera, al fallar el siete de septiembre de dos mil cuatro el recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004 (en donde se analizaba si fue adecuado el desechamiento de la controversia en donde se reclamaban, entre otros actos, la petición planteada a la Cámara de Diputados para efectuar una declaración de procedencia en contra del entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal), sostuvimos que *"al fin de tal procedimiento [declaración de procedencia], la Cámara de Diputados decide si ha lugar a no a desaforar, pero **no juzga sobre si hay o no delito o si hay o no responsabilidad penal imputable**. Si bien se toman en cuenta los elementos de la indagatoria con base en los cuales se solicita el desafuero u otros, la decisión antes y más que nada valora si el funcionario debe enfrentar **en ese momento el proceso penal o no**; se trata pues de una **ponderación política** a cargo de un órgano político"* (página 65 del engrose).

49. Además, en años más recientes, la Primera Sala ha adoptado la misma posición. En el amparo en revisión 404/2013,<sup>26</sup> fallado el doce de febrero de dos

<sup>25</sup> Véase, lo argumentado en las páginas 167 y 168 del engrose.

<sup>26</sup> Aunque estos precedentes se originaron por la interpretación y aplicación del artículo 111 de la Constitución Federal para el ámbito federal, son replicables para los órdenes estatales, pues la figura de declaración de procedencia (según estaba regulada en el Estado de Jalisco) era la misma que la del orden federal.



mil catorce, se adujo que: *"si la declaración de procedencia permite desarrollar un proceso penal y al negarse lo excluye absolutamente (mientras dure en funciones el inculpado) consecuentemente su subsistencia y continuación depende del cumplimiento de una **actividad externa al proceso penal**: la sustanciación del procedimiento de declaración de procedencia, en virtud de que el inculpado asumió un cargo de los previstos en el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal. En este sentido, al ser esta condición necesaria para la continuación del proceso, es indudable que éste debe suspenderse, al igual que el plazo para la prescripción del delito, en atención a que este impedimento procesal sobrevenido no debe ser un motivo de abuso para fines que no le son propios: generar impunidad o desatención de los derechos fundamentales de los ciudadanos"* (página 52 del engrose). Consiguientemente, se insiste, es **viable el sobreseimiento** respecto a los aludidos preceptos de la ley de responsabilidades, porque no estamos ante contenidos normativos que formen parte de la materia penal a partir de los cuales la sentencia pueda tener efectos retroactivos.

### Segundo sobreseimiento

50. Por otro lado, en segundo lugar, este Tribunal Pleno considera que **también debe sobreseerse** en el presente asunto **por cesación de efectos** respecto a los artículos 99, numeral 1, fracción I y 108, numeral 1, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado. Al igual que en el caso anterior, por virtud del Decreto 27060/LXII/18, publicado el ocho de noviembre de dos mil dieciocho, el Congreso del Estado de Jalisco **abrogó la totalidad** de la legislación orgánica sobre el Poder Legislativo, expidiendo una nueva. Dicha abrogación se hizo de manera total y con vigencia el mismo día de la publicación del decreto.<sup>27</sup> A su vez, no hay impedimento procesal para tal sobreseimiento, ya

<sup>27</sup> Decreto 27060/LXII/18 el Congreso del Estado decreta (publicado el 8 de noviembre de 2018): "Se abroga la actual Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco y expide la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.  
"Artículo primero. Se abroga la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco contenida en el Decreto Número 20504 y todas las disposiciones que se opongan al presente decreto."  
"Artículo segundo. Se expide la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, para quedar como sigue:



que las normas que se reclamaron, hoy abrogadas, no se relacionan con la materia penal. Lo que se reglamentaba en las mismas era la competencia de la Comisión de Responsabilidades del Congreso del Estado y el procedimiento de trámite que, antes de la reforma impugnada, preveía el juicio de declaración de procedencia. Empero, como se explicó en párrafos previos, la regulación de la declaración de procedencia no forma parte de lo que esta Suprema Corte ha considerado como materia penal en una controversia constitucional.

51. En consecuencia, con fundamento en los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, se **sobresee** en la presente controversia constitucional, por una parte, respecto a la impugnación de la derogación de los artículos 1, fracción VI, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43, así como el reclamo de la reforma a los artículos 46, 48, 49, 52, último párrafo, 55 y 60, todos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, por otra parte, por lo que hace a los artículos 99, numeral 1, fracción I y 108, numeral 1, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

52. Ahora bien, este Tribunal Pleno no pasa por alto que si bien los artículos 91 y 99 de la Constitución Local y el numeral 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco también sufrieron modificaciones con posterioridad a los decretos cuestionados; sin embargo, se estima que tales modificaciones, por un lado, no generaron un cambio normativo en las hipótesis impugnadas<sup>28</sup>

---

"Transitorios

"Primero. El presente decreto entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'."

<sup>28</sup> Es criterio mayoritario de este Tribunal Pleno que para efectos de que exista un nuevo acto legislativo que dé pie a la cesación de efectos, debe concurrir un cambio material. Criterio que se refleja en la tesis P./J. 25/2016 (10a.), 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 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



o, por el otro, dichas disposiciones sí son de contenido penal, por lo que no se actualiza una cesación de efectos. Para explicar esta posición a detalle, a continuación se transcriben los referidos artículos y las modificaciones legislativas que han sufrido posterior a su impugnación (se destacan en negritas los cambios):

Constitución del Estado de Jalisco	
Texto por virtud del Decreto 25859/LXI/16 – <b>reforma impugnada</b> –	Reformas posteriores (dependiendo del artículo)
<p>"Artículo 91. Los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, penal, administrativa y civil, que será determinada a través de:</p> <p>I. El juicio político;</p> <p>II. El procedimiento previsto en la legislación penal;</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 10 de noviembre de 2016)</p> <p>"Artículo 91. Los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, penal, administrativa, civil <b>y las establecidas en la legislación en materia de disciplina financiera</b>, que será determinada a través de:</p> <p>I. El juicio político;</p> <p>II. El procedimiento previsto en la legislación penal;</p>

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.—Precedente: Acción de inconstitucionalidad 11/2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 26 de enero de 2016. Unanimidad de once votos en relación con el sentido; mayoría de ocho votos en relación con las consideraciones de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza."



<p>III. El procedimiento administrativo, y</p> <p>IV. El procedimiento ordinario."</p>	<p>III. El procedimiento administrativo, y</p> <p>IV. El procedimiento ordinario."</p>
<p>"Artículo 99. La comisión de delitos del orden común por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.</p> <p>Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito, a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, sin que puedan demostrar su procedencia lícita. La ley sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, sin que se pueda considerar confiscatoria, además de las otras penas que correspondan."</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 18 de julio de 2017)</p> <p>"Artículo 99. La comisión de delitos del orden común por parte de cualquier servidor público <b>o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada</b> en los términos de la legislación penal aplicable.</p> <p>Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito, a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, sin que puedan demostrar su procedencia lícita. La ley sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, sin que se pueda considerar confiscatoria, además de las otras penas que correspondan."</p>

**Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado**

<p><b>Texto por virtud del Decreto 25861/LXI/16 –reforma impugnada–</b></p>	<p><b>Reforma de 26 de septiembre de 2017</b></p>
<p>"Artículo 196. Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Administrativo, así como los miembros del Consejo General del Poder Judicial del Estado, sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina la Constitución Política del Estado de Jalisco y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal."</p>	<p>"Artículo 196. Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, <b>así como</b> los miembros del Consejo de la Judicatura sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina la Constitución Política del Estado de Jalisco y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal."</p>



53. Respecto al artículo 91 de la Constitución Local, el Poder Judicial sólo cuestionó su fracción II. Como se destaca, el diez de noviembre de dos mil dieciséis<sup>29</sup> se modificó el primer párrafo de ese artículo para incluir un supuesto de responsabilidad a los servidores públicos: el de disciplina financiera. No obstante, a nuestro juicio, tal inclusión en el primer párrafo **no genera un cambio normativo** en la fracción II impugnada (que más bien regula la responsabilidad penal), pues el ámbito de validez de tal fracción es independiente de la adición prevista en el párrafo primero.

54. Asimismo, en relación con el artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que su texto fue objeto de una reforma el veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete.<sup>30</sup> Empero, tal modificación tampoco genera un cambio material del supuesto normativo impugnado por el Poder actor. Lo que fue puesto a discusión en la demanda de controversia fue la eliminación de la declaración de procedencia y la consecuente posibilidad de ser privados de su cargo por la mera privación de la libertad a causa de un proceso

<sup>29</sup> **Transitorios:**

[“Decreto 25865/LXI/16 que reforma los artículos 15, 26, 35, 35-Bis, 50, 57, 88, 89, 90, 91 y 92 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como Acuerdo Legislativo AL-834-LXI-16”.]

“Primero. Envíese lo conducente del presente decreto, junto con los debates que hubiere provocado, a los Ayuntamientos del Estado, para los efectos del artículo 117 de nuestra Constitución Local.”

“Segundo. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial ‘El Estado de Jalisco’.”

<sup>30</sup> **Transitorios** (que fueron modificados posteriormente, el 26 de octubre de 2017, para efectos de su vigencia):

Decreto 26433/LXI/17, mediante el cual se expide la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco y reforman los artículos 2, 3, 11, 15, 16 B, 16 F, 16 H, 16 J, 23, 136, 148, 178, 196, 197, 201, 203, 206, 207, 209, 213, 215, 238, 239, 240, 241 y 243, y deroga los artículos 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71 y 72 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

(Reformado, P.O. 26 de octubre de 2017)

“Primero. El presente decreto entrará en vigor el primero de enero de 2018, previa su publicación en el Periódico Oficial ‘El Estado de Jalisco’; con excepción de:

“I. El artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que entrará en vigor al (sic) día 23 de octubre de 2017; y

“II. En consecuencia, se derogan los artículos 60, 61 y 62 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, con efectos a partir del día 23 de octubre de 2017.”

“Segundo. El Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, perteneciente al Poder Judicial del Estado, se transforma en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, como organismo constitucional autónomo, para todos los efectos jurídicos a que haya lugar. ...”



penal. En el artículo 196, previo a la reforma cuestionada, se establecía que los Magistrados sólo podían ser privados de sus puestos de acuerdo a lo previsto en la propia Constitución Local y a dicha ley (lo cual incluía respetar el denominado "fuero"); con la reforma impugnada, al eliminarse la declaración de procedencia, se agregó al artículo 196 la última porción normativa consistente en que los Magistrados podían ser privados de su puesto cuando se encontraran privados de su libertad con motivo de un proceso penal.

55. En ese tenor, si bien con la ulterior reforma de veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete se eliminó de ese primer párrafo del artículo 196 la referencia a los Magistrados del Tribunal de lo Administrativo (que no integran el Poder Judicial),<sup>31</sup> **tal situación no tocó o modificó de alguna manera la hipótesis o porción normativa cuestionada referida** a la posibilidad de que ciertos servidores públicos del Poder Judicial Local fueran privados de sus puestos ante la privación de su libertad con motivo de un proceso penal, **ámbito normativo que fue el efectivamente cuestionado** por el Poder actor; en consecuencia, no se actualiza un cambio material.

56. Por último, el dieciocho de julio de dos mil diecisiete,<sup>32</sup> el Poder Constituyente jalisciense modificó el texto del primer párrafo del artículo 99 de la citada

<sup>31</sup> Ello, ya que con motivo de la reforma al sistema anticorrupción estatal, era una obligación de las entidades federativas cambiar la naturaleza del tribunal de lo administrativo, para convertirlo en un órgano autónomo denominado Tribunal de Justicia Administrativa, que no se incluyera como parte del Poder Judicial Local.

<sup>32</sup> **Transitorios:**

"Decreto 26408/LXI/17 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en materia de combate a la corrupción, así como Acuerdo Legislativo AL-1319-LXI-17."

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

"Segundo. El Congreso del Estado deberá expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes a más tardar el 14 de septiembre de 2017 de conformidad con lo previsto en el presente decreto.

"Asimismo se deberá de expedir la ley de responsabilidad ambiental en un término de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

"El Congreso del Estado, deberá emitir las convocatorias y proveer lo necesario, conforme a sus atribuciones, para que antes del 15 de diciembre de 2017 se encuentren nombradas las personas que ocuparán los cargos públicos creados conforme al presente decreto.



Constitución Estatal, para a su vez incluir un supuesto de responsabilidad penal dirigido a particulares que incurran en hechos de corrupción.

57. A nuestro juicio, a diferencia de las otras disposiciones recién mencionadas, esta modificación sí incidió materialmente en la norma reclamada, ya que se modificó tanto los sujetos a los que va dirigida como la conducta obligada y las condiciones de aplicación: si antes se decía que la comisión de delitos del orden común por parte de los servidores públicos sería **perseguida y sancionada** en términos de la legislación aplicable, ahora se mandata que los delitos del orden común en que incurran los **servidores públicos y los particulares por hechos de corrupción** será **sancionada** en términos de la legislación penal aplicable. Cambio normativo que se evidencia, a su vez, a partir del procedimiento legislativo. Tanto en la iniciativa como en el dictamen correspondiente se señala que esa reforma tuvo como objetivo adecuar el ordenamiento jurídico del Estado de Jalisco a las nuevas reglas en materia de responsabilidad de los servidores públicos; en particular, para hacerlo congruente con el sistema anticorrupción mandatado por la Constitución Federal. Además, debe resaltarse que este primer párrafo del artículo 99 es la norma estatal, que cumplimenta lo previsto en la fracción II del artículo 109 de la Constitución Federal,<sup>33</sup> por lo que el cambio al que fue objeto fue consecuente con el texto vigente de la Constitución Federal.

58. **No obstante**, a pesar de que tal reforma a ese primer párrafo del artículo 99 de la Constitución Local ya se encuentra vigente,<sup>34</sup> llegamos a la

---

"El Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco y los órganos que esta Constitución ha creado para su implementación y desempeño, deberán estar funcionando a más tardar el primero de enero de 2018. ..."

<sup>33</sup> Disposición normativa que fue modificada por el Poder Constituyente Federal en la denominada reforma constitucional en materia anticorrupción de veintisiete de mayo de dos mil quince. Antes de esa fecha, la fracción II del artículo 109 de la Constitución Federal establecía que: "II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.". Con la reforma de dos mil quince se cambió su texto de la siguiente manera: "II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.". Como se puede observar, aplicándolo al régimen constitucional general, es la misma reforma que se evidencia en el cuadro comparativo anterior respecto al primer párrafo del artículo 99 de la Constitución de Jalisco.

<sup>34</sup> P.O. 18 de julio de 2017.



convicción de que **no hay cesación de efectos**, porque la norma es de naturaleza penal. Este primer párrafo del artículo 99 de la Constitución Local es la disposición normativa de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico jalisciense que establece que cualquier servidor público (incluyendo a los respectivos miembros del Poder Judicial) se somete a la legislación penal aplicable cuando incurra en ciertos delitos locales. Es decir, se trata de una norma (de contenido sustancial) que es el fundamento máximo local del sometimiento de los servidores públicos estatales a su jurisdicción, en tanto sean delitos del fuero común.

59. En suma, se decreta el sobreseimiento en el asunto, en relación a las referidas normas reclamadas de la ley de responsabilidades y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y, al no advertirse ningún otro motivo de improcedencia que deba ser examinado respecto al resto de las normas cuestionadas, se pasa al estudio de los conceptos de invalidez.

### VIII. Estudio de fondo

60. La litis del presente asunto se circunscribe a analizar la existencia o no de una invasión competencial con motivo de las reformas o derogaciones, según corresponda, de los siguientes artículos: 91, fracción II, 99, primer párrafo, 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Local; 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 9, numeral 1, fracción XIX, inciso b), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y sus Municipios, todas del Estado de Jalisco. A decir del Poder Judicial actor, estas disposiciones resultan inconstitucionales, ya que, por un lado, inciden en el principio de independencia judicial y en el de división de poderes y, por el otro, transgreden lo dispuesto en el quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal.

61. En suma, este Tribunal Pleno considera como **parcialmente acertada** la petición de invalidez. En principio, se llega a la convicción de que el artículo 99,

---

[N. de E. transitorios del "Decreto 26408/LXI/17 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en materia de combate a la corrupción, así como Acuerdo Legislativo al-1319-LXI-17"]

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes."



primer párrafo, impugnado de la Constitución Local **no ocasiona** una invasión competencial. Este precepto contempla un supuesto generalizado para todos los servidores públicos (responsabilidad penal), el cual es coincidente con lo previsto en la fracción II del artículo 190 de la Constitución Federal. Por ello, aun cuando es una norma que tiene como uno de sus sujetos a los miembros del Poder Judicial, subsiste su contenido con independencia de que exista o no una invasión competencial con motivo de la eliminación de la declaración de procedencia o de una figura afín para Magistrados o Jueces locales.

62. Sin embargo, se estima que el resto de los contenidos normativos reclamados **sí provocan una invasión competencial**. A nuestro juicio, la reformas o derogaciones cuestionadas que llevaron a eliminar la declaración de procedencia reconocida a los Magistrados locales por delitos del fuero local y a suprimir la exigencia de declaración previa por parte del Consejo de la Judicatura para proceder penalmente en contra de los juzgadores locales **afectan** la garantía de inamovilidad judicial que compone el principio de independencia judicial.

63. Las autoridades del Estado de Jalisco, si bien tienen libertad configurativa para regular la declaración de procedencia o figuras afines de los servidores públicos locales por delitos diferentes al fuero federal (en términos del artículo 111 de la Constitución Federal), ello no implica que puedan suprimir, sin más, las garantías de protección reconocidas estatalmente a los diferentes miembros del Poder Judicial jalisciense, sin haber dado mayores explicaciones al respecto (más que la mera evolución histórica de la figura genérica de declaración de procedencia) y sin ni siquiera haberse tomado en cuenta las implicaciones que dicha decisión legislativa generaría en la estabilidad en el cargo de los diferentes funcionarios judiciales que desempeñan el puesto de Magistrados o Jueces locales.

64. A saber, es nuestro criterio que el principio de independencia judicial se integra por una serie de garantías que deben estar establecidas y garantizadas por las Constituciones y leyes orgánicas estatales. Por ende, de no garantizarse alguno de estos componentes o de generarse supuestos normativos que, al aplicarse, inciden en una de estas garantías, se ocasiona una vulneración a ese principio y, con ello, a la división de poderes. A nuestro parecer, tal escenario ocurre en el caso concreto. En el Estado de Jalisco la exigencia de agotar un



procedimiento de declaración ante el Congreso Local o ante el Consejo de la Judicatura para proceder penalmente en contra de Magistrados o Jueces, se constituyó como una garantía institucional que formaba parte **esencial** de los elementos de protección de la función jurisdiccional en dicha entidad federativa. Su eliminación, tal como lo hizo el Poder Constituyente jalisciense y sin mayores distinciones normativas, redundó en una afectación al Poder Judicial Estatal.

65. Por lo tanto, se actualiza la **invalidéz** de las reformas o derogaciones impugnadas que dieron lugar a la supresión de la declaración de procedencia de los Magistrados (los artículos 91, fracción II, 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Local y 9, numeral 1, fracción XIX, inciso b), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y sus Municipios, en donde se establecían las aludidas declaraciones). Asimismo, se declara la **inconstitucionalidad** del artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en la porción normativa que dice "*y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal*"; ello, al permitir que los Magistrados o consejeros de la Judicatura puedan ser privados de sus puestos ante la privación de la libertad con motivo de un proceso penal, afectando también el principio de independencia judicial (en su subgarantía de permanencia en el cargo y no libre remoción o despido injustificado).

66. Para explicar a detalle las conclusiones anteriores, el presente estudio se dividirá en cuatro subapartados.

- En el primero se examina el primer párrafo del artículo 99 de la Constitución Local (**VIII.1.**), en donde se detalla que los servidores públicos responderán a una responsabilidad de índole penal. Esta disposición se aborda de manera primigenia al ser una norma constitucional que no está relacionada únicamente con la denominada "declaratoria de procedencia" o figuras afines de Magistrados o de Jueces locales.

- En el segundo subapartado se analiza la regularidad constitucional de la reforma al artículo 91, fracción II y la derogación de los artículos 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Local (**VIII.2.**), en los cuales se preveían las bases constitucionales sobre la declaratoria para proceder penalmente en contra de ciertos servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial del Estado del Estado de Jalisco.



- Posteriormente, en el tercer subapartado se examina la reforma al artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (**VIII.3.**), que establece las condiciones por las cuales puede privarse de sus puestos a los Magistrados locales y/o a los consejeros de la Judicatura.

- Y, por último, en el cuarto subapartado se estudia la validez de la derogación del artículo 9, numeral 1, fracción XIX, inciso b), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y sus Municipios (**VIII.4.**), que señalaba que la información del Poder Legislativo relacionada con el juicio de procedencia debía ser considerada como información pública.

### VIII.1.

#### **Análisis del artículo 99, primer párrafo, de la Constitución Local.**

67. El Poder Judicial actor, como parte de sus argumentos genéricos de inconstitucionalidad, solicitó la invalidez del primer párrafo del artículo 99 de la Constitución jalisciense que, con motivo de la reforma de veinte de agosto de dos mil dieciséis, mandató lo siguiente: "Artículo 96. La comisión de delitos del orden común por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.". Desde su punto de vista, con tal disposición se vulnera el principio de independencia judicial.

68. Este Tribunal Pleno, atendiendo al texto impugnado y a su sistematicidad con el resto de la Constitución Local, considera la petición de invalidez como **infundada**.

69. Como se desprende de los antecedentes hasta aquí relatados y tal como se explicará en apartados subsecuentes de esta ejecutoria, las diversas modificaciones que se realizaron el veinte de agosto de dos mil dieciséis a la Constitución Estatal y a varias legislaciones secundarias tuvieron como objetivo prescindir, en el ordenamiento jurídico jalisciense, de cualquier tipo de inmunidad procesal con la que contaban ciertos servidores públicos para proceder penalmente en su contra. Así, se reformaron normas constitucionales y legales que preveían, por ejemplo, desde el concepto de declaración de procedencia hasta su procedimiento y reglas de actuación en el interior del seno legislativo.



70. No obstante lo anterior, debe destacarse que, como parte de estas modificaciones, no sólo se abordaron normas que reglamentaran directamente los supuestos de activación y el procedimiento de las declaración de procedencia para Magistrados o la declaración para Jueces, sino también algunas otras normas que regulaban supuestos aplicables a todos los servidores públicos. Una de ellas es el párrafo primero del artículo 99 de la Constitución Local. Esta norma establecía, previo a la reforma de dos mil dieciséis, que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público sería perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. Con la reforma impugnada se clarificó que los delitos referidos en tal disposición serían los "del orden común".

71. Ahora bien, al margen del análisis que se hará de la regularidad constitucional del resto de normas reclamadas en torno a si se generó o no una afectación a la independencia judicial con la eliminación de la declaratoria de procedencia de los Magistrados y de la declaratoria a cargo del Consejo de la Judicatura, previo a proceder penalmente en contra de los juzgadores locales, esta Suprema Corte concluye que el contenido del citado primer párrafo del artículo 99 de la Constitución Local expedido en el dos mil dieciséis, **por sí mismo, no provocó una violación constitucional** en menoscabo en la esfera competencial del Poder actor. Primero, lo previsto en este párrafo no redundó en una disposición normativa de contenido procesal penal; por el contrario, es una norma sustantiva que determinaba el ámbito de validez material de la responsabilidad penal en la comisión de delitos, por lo que no invadió la esfera competencial de la Federación ni se dio una violación de origen competencial.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Al no ser una norma procesal penal, dicho contenido no resultaba privativo del Código Nacional de Procedimiento Penales (véase, como un precedente donde se hace una clara distinción entre normas penales no procesales, normas procesales penales y, en particular, normas de naturaleza orgánica o complementarias, lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, en donde se analizaron ciertas normas de la Constitución de la Ciudad de México).

"Asimismo, este primer párrafo del artículo 91 de la Constitución Local no es una norma que se relacione con la responsabilidad administrativa o la fiscalización y control de recursos públicos y, además, al momento de su reforma ya se había expedido y había entrado en vigor la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (que es la que guarda relación con el párrafo reclamado al ser la que reconoce la responsabilidad penal de particulares por hechos de corrupción), por lo no se transgredió la prohibición de legislar de las entidades federativas prevista en el artículo sexto de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince.



72. Segundo, su modificación más que alejarse del texto de la Constitución Federal, buscaba hacer congruente dicho primer párrafo con la fracción II del artículo 109 de la Constitución Federal,<sup>36</sup> en donde se señalaba que los servidores públicos (tanto federales como locales) incurrirían en responsabilidad por la comisión de delitos, la cual sería sancionada en los términos de la legislación

---

"Cabe resaltar que en la acción de inconstitucionalidad 56/2016, se analizaron normas de la Constitución del Estado de Veracruz que establecían que los servidores públicos serían responsables por los delitos en que incurrieran durante el desempeño de sus funciones y que regulaban la figura de la declaración de procedencia, declarándose su **inconstitucionalidad** por violación competencial. Tales normas son de contenido similar al citado primer párrafo del artículo 91 y al numeral 100, los cuales integran la materia de la presente controversia. No obstante, se insiste, el presente caso difiere de lo resuelto en tal acción de inconstitucionalidad, toda vez que, primero, las reformas aquí impugnadas no implementaron contenidos relacionados con el combate a la corrupción ni se advierte que esa haya sido la intención del legislador estatal y, segundo, las modificaciones a la Constitución Local **se realizaron con posterioridad a la emisión de la legislación general secundaria** sobre el sistema nacional anticorrupción (contrario a lo ocurrido en el precedente)."

<sup>36</sup> El artículo 109 de la Constitución Federal ha sufrido varias modificaciones a lo largo del tiempo. Pero la mayor parte del siglo XX subsistió su texto original. Fue hasta el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos en el que tal disposición se modificó de manera integral para establecer los diversos tipos de responsabilidad de los servidores públicos (política, administrativa y penal). El texto de la fracción II se estableció de la siguiente manera: "Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: ... II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal."

Posterior a esa fecha, la reforma que dio lugar al texto vigente se dio el veintisiete de mayo de dos mil quince, la cual consistió en una modificación integral al título cuarto de la Constitución Federal (a fin de implementar el nuevo sistema nacional anticorrupción), incluyendo varios cambios al artículo 109 y, en particular, a la citada fracción II, que actualmente cuenta con el siguiente texto: "Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ... II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación aplicable.". Sin embargo, en atención al artículo quinto transitorio de dicha reforma constitucional de dos mil quince, las adiciones, reformas y derogaciones a varios preceptos constitucionales (incluyendo el 109), fueron sujetas a una *vacatio legis*: entrarían en vigor en la misma fecha en que lo hicieran las leyes que debía emitir el Congreso de la Unión como consecuencia de la modificación constitucional.

En ese sentido, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (que, se insiste, es la que guarda relación con la norma impugnada) se expidió el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, entrando en vigor al día siguiente; a su vez, de conformidad con los artículos segundo, tercero y cuarto de dicha ley, se condicionó su aplicación a varios supuestos y se concedió el plazo de 1 año a las entidades federativas para hacer las adecuaciones normativas pertinentes en sus regímenes interiores. En ese sentido, al reformarse en dos mil dieciséis el párrafo primero del artículo 91 de la Constitución jalisciense (que ahora se analiza), corría el plazo concedido para la adecuación normativa.



penal. Por ello, la reforma cuestionada, lo que en realidad ocasionó fue una clarificación normativa, consistente en que los delitos que serían perseguidos y sancionados serían los "del orden común" (es decir, los del fuero local) cometidos por los servidores públicos estatales.

73. Consecuentemente, a diferencia del resto de las normas reclamadas que forman parte de la litis del presente estudio de fondo, **el párrafo primero del artículo 91 de la Constitución Local no actualizó una irregularidad constitucional** y su contenido subsiste con independencia de la validez o invalidez de la modificación y derogación del modelo de inmunidad reconocido para ciertos integrantes del Poder Judicial actor.

## VIII.2.

### **Análisis de los artículos 91, fracción II, 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Local.**

74. Por otro lado, tal como se puede apreciar del cuadro comparativo que se expuso en el apartado de fijación de la litis, antes de la reforma local de veinte de agosto de dos mil dieciséis, los artículos 91, fracción II, 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Local eran las normas de más alta jerarquía en el Estado de Jalisco que regulaban las condicionantes y los procedimientos de la declaración requerida de manera previa para poder actuar penalmente en contra de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los Jueces de primera instancia, menores y de paz.

a) El artículo 91, fracción II, señalaba que una de las causales de responsabilidad de los servidores públicos sería el procedimiento penal, previa declaración de procedencia en caso de algunos servidores públicos.

b) El artículo 100 establecía la figura de la declaración de procedencia y su procedimiento a cargo del Congreso del Estado, teniendo como uno de los sujetos del mismo a los Magistrados del Poder Judicial del Estado.

c) El artículo 102 refería la condición para que pudiera actuarse penalmente en contra de Jueces de Primera Instancia, Menores y de Paz, consistente en una declaración previa por parte del Consejo de la Judicatura, la cual tendría como



efecto que, de ser positiva, tales juzgadores quedarán separados del ejercicio del cargo y sometidos a los tribunales competentes.

d) El artículo 103 aclaraba expresamente que, para efectos del proceso penal, se suspendería el término para la prescripción de un delito cuando una persona desempeñara alguno de los cargos cuyo ejercicio gozara de inmunidad penal.

e) El artículo 104 mandataba que no era necesaria una declaración de procedencia cuando alguno de los servidores públicos que gozara de inmunidad penal cometiera un delito durante el tiempo cuando se encontrara separado del cargo, no hubiere asumido el mismo o cuando tuviere el carácter de suplente (salvo que se encontrara en ejercicio del cargo).

f) El artículo 105 afirmaba que no procedía juicio o recurso alguno en contra de las declaraciones de procedencia.

75. Con la modificación de dos mil dieciséis se derogó la totalidad del contenido de los artículos 100 y 102 a 105 y se reformó el texto de la fracción II del artículo 91, para establecer que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad penal, la cual será asignada a través del procedimiento penal correspondiente, prescindiendo de un procedimiento de declaración de procedencia del Congreso o de declaración del Consejo de la Judicatura. El objetivo del Poder Reformador Local fue eliminar por completo del ordenamiento constitucional jalisciense la figura de declaración de procedencia o su similar para cualquier servidor público del Estado.

76. Ahora, en contra de esta modificación constitucional, a través de dos conceptos de invalidez, el Poder Judicial del Estado de Jalisco señaló que la totalidad de las normas y derogaciones reclamadas afectaban su esfera competencial a partir de dos argumentos genéricos: el primero, que la eliminación de la exigencia de una declaración previa para proceder penalmente por parte de un órgano político o especializado, por lo que hace a los Magistrados y Jueces del Poder Judicial, implicaba una afectación al principio de división de poderes (al trastocarse las garantías que componen el principio de independencia judicial que debe ser salvaguardado por cada Estado) y, el segundo, que también se generaba una transgresión constitucional en atención a lo previsto en el



artículo 111 de la Constitución Federal. Ello, pues resultaba desacertado eliminar del ámbito estatal la figura de la declaración de procedencia y su procedimiento de tramitación, al generarse una discordancia normativa entre el ordenamiento jurídico jalisciense y lo previsto en el párrafo quinto del aludido precepto constitucional federal, el cual señala que para proceder penalmente por delitos federales en contra de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión tiene que seguir el procedimiento de declaración de procedencia establecido para servidores públicos del orden federal y, en caso de ser afirmativa, el único efecto sería comunicarlo a las Legislatura Local para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

77. Como se adelantó al inicio del presente apartado de estudio de fondo, este Pleno comparte la postura de violación a la independencia judicial, por lo que se considera **fundada** la petición de **invalidez** respecto a **los artículos 91, fracción II, 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Local**. Para dar cuenta de esta calificativa, el presente subapartado se dividirá, a su vez, en tres secciones: en el primero detallaremos la naturaleza y alcance de la figura denominada "declaración de procedencia", así como del régimen establecido al respecto en la Constitución Federal; en el segundo, aludiremos al contenido de los principios de división de poderes y de independencia judicial y, en el tercero, aplicando todo lo anterior, expondremos de manera detallada las razones por las cuales consideramos que las citadas reformas y derogaciones **generan una afectación** constitucional a la esfera jurídica del Poder Judicial jalisciense.

#### La Constitución Federal y la declaración de procedencia

78. No es la primera ocasión que esta Suprema Corte resuelve un caso en el que está involucrada la denominada "declaración de procedencia". Esta figura, bajo diferentes vertientes o alcances, ha estado presente en gran parte de nuestra historia constitucional, aunque fue a partir de la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y dos que se incorporaron las condicionantes y el procedimiento que siguen vigentes hasta nuestros días.

79. A saber, en un primer momento, la Constitución de mil novecientos diecisiete, en sus artículos 108 y 109, sólo establecía una especie de fuero penal



al presidente de la República, senadores, diputados, Magistrados de la Suprema Corte, secretarios de despacho, procurador general de la República, gobernadores de los Estados y diputados de las Legislaturas Locales. Fue con motivo de la importante reforma de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, que se creó la figura de declaración de procedencia, clarificando su contenido y alcance dependiendo, entre otras muchas cuestiones, del tipo de servidor público de que se tratare. En la actualidad, la declaración de procedencia se encuentra regulada en los artículos 111 y 112 de la Constitución Federal, al tenor que sigue:

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

**"Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

"Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

"Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

"Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

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

"Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales



Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

"Las declaraciones y resoluciones de la (sic) Cámaras de Diputados (sic) Senadores son inatacables.

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

"El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

"En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

"Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

"Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados."

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

"**Artículo 112.** No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.



"Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto."

80. Para este Tribunal Pleno, lo previsto en estos preceptos es la instauración de un procedimiento de declaración de procedencia que lo que genera es una inmunidad consistente en que durante el tiempo en que desempeñen las funciones los sujetos referidos en el numeral 111, no podrán ser perseguidos por los hechos delictivos ahí mencionados, a menos que la Cámara de Diputados lo apruebe por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión (con la peculiaridad del efecto de dicha decisión cuando se trata de servidores públicos federales o estatales).

81. Tal como ha sido explicitado por la Primera Sala (en particular, al resolver el amparo en revisión 404/2013),<sup>37</sup> el reconocimiento de esta inmunidad constitucional de consecuencia procesal atiende a un elemento característico de un Estado democrático consistente en proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos. Tal protección tiene como objetivo último evitar posibles obstrucciones con fines políticos o, en su caso, evitar represalias y acusaciones ligeras, malintencionadas o irresponsables que pretendan interrumpir dichas funciones constitucionales de naturaleza esencial para el orden constitucional. En palabras de la Sala:

"Dicha inmunidad procesal [la penal] atiende a un elemento característico de un Estado democrático consistente en proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía (quienes desempeñan labores esenciales para el país). Dicha protección tiende a evitar posibles obstrucciones con fines políticos o, en su caso, de represalias y acusaciones ligeras, malintencionadas o irresponsables que pretendan interrumpir dichas esenciales funciones constitucionales. ...

<sup>37</sup> Fallado el doce de febrero de dos mil catorce por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo; en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto particular. Bajo apreciaciones similares sobre la naturaleza de la declaración de procedencia se pronunció la Segunda Sala al fallar el nueve de agosto de dos mil dieciocho el amparo en revisión 1344/2017 por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.



"Por consiguiente, esta Sala de este Alto Tribunal advierte que **mediante dicho mecanismo se garantiza la independencia, autonomía y funcionamiento** a los puestos de elección popular y a los nombramientos efectuados por **otros órganos que desarrollan funciones esenciales**, pues a través de esto se disminuye el riesgo de paralizar el funcionamiento de las instituciones del Estado por presiones o interferencias mediante la atribución de determinadas responsabilidades penales. ...

"Cabe precisar que el Pleno de este Alto Tribunal ha advertido que **esta protección de la función no significa una concesión del servidor público**, pues sólo protege a quienes van a ejercerlas desde el momento en que se asuma y si concluye el encargo desaparece dicha inmunidad. Así, opera únicamente durante el tiempo del encargo. Por ello, no es un privilegio en favor del funcionario, sino una protección a la función de los amagos de poder o de la fuerza. Se atiende a la función pública y no a quien la desempeña, pues al proteger al responsable de la función indirectamente se protege la manifestación de dicha función.

"Sin embargo, este mecanismo de inmunidad procesal **no se puede transformar en un instrumento de impunidad**, sino únicamente en una condicionante para la intervención de otros poderes cuando se decida, por ejemplo, proceder penalmente contra alguno de los sujetos previsto en el artículo 111 de la Constitución Federal. Efectivamente, este mecanismo no implica la imposibilidad de que contra dichos funcionarios se pueda proceder penalmente, sino únicamente exige el desarrollo de un procedimiento especial para efectuarlo, en atención a garantizar la integridad y salvaguarda de las instituciones y las funciones esenciales que se desempeñan (solo así es posible el equilibrio en el ejercicio del poder). ...

"Así, el Pleno de este Alto Tribunal ha reconocido que la Constitución Federal contempla un procedimiento denominado de declaración de procedencia cuyo objeto es remover dicha inmunidad procesal para que, en su caso, el sujeto quede a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgado penalmente. En este sentido, la inmunidad procesal es relativa. En otras palabras, la inmunidad procesal relativa únicamente permite analizar si de manera inmediata se puedan perturbar dichas esenciales funciones públicas o, en su caso, esperar



a que se concluya el cargo. Así, de emitirse la declaración de procedencia se está autorizando a no oponerse al inmediato proceder penal del imputado.

"Este órgano colegiado, en resumen, advierte que **la inmunidad procesal relativa no genera impunidad** alguna puesto que sólo es un impedimento procesal para actuar inmediatamente en contra del responsable de la función pública con el objetivo de apreciar si se debe conceder la declaración o, en su caso, esperar a que concluya el funcionario su cargo. Así, siempre existirá la posibilidad de que una persona que desempeña un cargo de los previstos en el artículo 111 de la Constitución Federal enfrente la atribución de hechos delictivos, pero la oportunidad o momento de hacerlo podrá ser de forma inmediata si se otorga la declaración o, en su defecto, al terminar el ejercicio de su cargo." [Páginas 32 a 36 del engrose. Negritas añadidas]

82. A mayor abundamiento y tal como se ha replicado en otros precedentes, ante la función esencial de gobierno que desempeñan para el país varios funcionarios públicos federales y estatales (los cuales estén sometidos a una fuerte presión y escrutinio por parte de las diferentes fuerzas políticas, cuyas actividades pudieran llegar a lesionar la actuación de diversos intereses),<sup>38</sup> se estima que la Constitución Federal optó por implementar un modelo de salvaguarda o de inmunidad, el cual consiste en exigir de manera previa al accionar de un proceso penal por delitos federales la emisión de una declaración de procedencia a cargo de la Cámara de Diputados. Lo que la Constitución busca es garantizar la independencia, autonomía y funcionamiento a los puestos de elección popular y los nombramientos efectuados por otros órganos que desarrollan funciones esenciales, pues con ello se disminuye el riesgo de paralizar el funcionamiento de las instituciones del Estado por presiones o interferencias mediante la atribución de determinadas responsabilidades penales. Constituye, pues, una pro-

<sup>38</sup> La dogmática jurídica mexicana, en un clásico trabajo de Tena Ramírez Felipe, literalmente señalaba: "... *Las amenazas para impedir el ejercicio de sus funciones a los integrantes de los Poderes Legislativo y Judicial pueden provenir principalmente del Ejecutivo, mediante detenciones arbitrarias. Aunque en menor medida, también existe el peligro de que las autoridades judiciales interfieran indebidamente en el ejercicio de las funciones de los otros dos poderes mediante procesos u órdenes de aprehensión contra sus miembros. Para detener estos posibles abusos se erige el fuero, que sólo cede ante la resolución del órgano legislativo competente. ...*". Véase, *Derecho Constitucional Mexicano*, Trigésima Octava Edición, México, Porrúa, 2006, p. 560.



tección específica de orden público para salvaguardar las funciones que tiene encomendadas un Poder, ya sea impidiendo que pierda uno o parte de sus miembros que las llevan a cabo, o bien, que desaparezca por completo el cuerpo que lo integra.<sup>39</sup>

83. Interpretación que se deriva de los antecedentes legislativos del artículo 111 de la Constitución Federal, de los que se advierte que el entonces denominado en esa época "fuero constitucional", enfocado al consentimiento previo de un cuerpo legislativo para enjuiciar a un inculpado, se constituyó inicialmente como una prerrogativa pública para salvaguardar las funciones asignadas a un Poder<sup>40</sup> (aunque después quedaron incluidos los órganos autónomos), con el fin de impedir eventuales acusaciones sin fundamento –producidas por razones de orden político– que conllevaran a la pérdida de uno o varios de los miembros, o bien, a su desaparición, sin que implique que todos los integrantes del Poder u órgano autónomo tengan esa protección específica, sino sólo aquellos en quienes se deposite su ejercicio o desarrollen una tarea final esencial de gobierno.<sup>41</sup>

84. Siendo importante precisar, como se hizo por este Pleno en el amparo en revisión 341/2008, que esta protección de la función no significa una concesión al servidor público, dado que sólo protege a quienes van a ejercerlas desde el momento en que se asuma y si concluye el encargo desaparece dicha inmunidad.<sup>42</sup> Así, opera únicamente durante el tiempo del encargo. No es un privilegio

<sup>39</sup> Consideraciones emitidas en el amparo en revisión 341/2008, resuelto por unanimidad de diez votos en sesión de Pleno de veintidós de enero de dos mil nueve.

<sup>40</sup> Criterio que se refleja en la tesis aislada, de rubro: "FUERO DE LOS FUNCIONARIOS, NATURALEZA DEL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 45, Primera Parte, página 45, «con número de registro digital: 233383».

<sup>41</sup> Criterio que se refleja en la tesis aislada P. LVII/2009, de rubro: "DECLARACION DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). EL ARTÍCULO 94, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, NO ES INCONSTITUCIONAL POR NO PREVERLA RESPECTO DE LOS JUECES LOCALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 5, «con número de registro digital: 165833».

<sup>42</sup> Consideraciones suscritas en el citado amparo en revisión 341/2008, resuelto por unanimidad de diez votos en sesión de Pleno de veintidós de enero de dos mil nueve. De igual forma, véase el criterio que se refleja en la tesis aislada, de rubro: "FUNCIONARIOS. FUERO CONSTITUCIONAL. ÉSTE NO SE PROLONGA DESPUÉS DE HABERSE SEPARADO DEL CARGO (LEGISLACIÓN DEL



en favor del funcionario, sino una protección a la función de los amagos de poder o de la fuerza. Por tanto, se atiende a la función pública y no a quien la desempeña, pues al proteger al responsable de la función indirectamente se protege la manifestación de dicha función.

85. Además, fue clara la intención del Poder Reformador Federal de que este mecanismo de declaración de procedencia no se valore como un instrumento de impunidad, sino únicamente en una condicionante para la intervención de otros Poderes cuando se decida, por ejemplo, proceder penalmente contra alguno de los sujetos previsto en el artículo 111 de la Constitución Federal.<sup>43</sup> Efectivamente, este mecanismo no implica la imposibilidad de que contra dichos funcionarios se pueda proceder penalmente, sino únicamente exige el desarrollo de un procedimiento especial de rango constitucional para efectuarlo, en atención a garantizar la integridad y salvaguarda de las instituciones y las funciones esenciales que se desempeñan (sólo así es posible el equilibrio en el ejercicio del poder).

86. En suma, conforme a los precedentes recién mencionados, esta Corte ha reconocido que la Constitución Federal contempla un procedimiento denominado "declaración de procedencia", cuyo objeto es remover una inmunidad procesal de carácter constitucional para que, en su caso, el sujeto quede a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgado penalmente.<sup>44</sup>

---

ESTADO DE SONORA).", emitida por la Tercera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 133-138, Cuarta Parte, página 98, «con número de registro digital: 240835».

<sup>43</sup> En este sentido, en la Quinta Época de nuestra jurisprudencia, la entonces Primera Sala reconoció también tal condicionante, tal como se puede apreciar en el criterio reflejado en la tesis aislada, de rubro: "FUERO CONSTITUCIONAL. ... Es decir, el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar a un miembro funcionario de la Cámara, sin el consentimiento de la asamblea. ...". Tesis que fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXXVII, página 1881, «con número de registro digital: 304551».

<sup>44</sup> Consideraciones emitidas en el recurso de reclamación 208/2004, resuelto por mayoría de siete votos en sesión de Pleno de siete de septiembre de dos mil cuatro. Disidentes Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora Pimentel. De igual forma, véase el criterio que se refleja en la tesis aislada de la Primera Sala, de rubro: "FUERO CONSTITUCIONAL. ... el Constituyente rodeó a los miembros del Poder Legislativo de una inmunidad que



En este sentido, la inmunidad procesal es relativa, pues únicamente permite analizar si de manera inmediata se puedan perturbar dichas esenciales funciones públicas o, en su caso, esperar a que se concluya el cargo.

87. Ahora bien, en complemento a lo dicho en párrafos previos, debe destacarse que de la naturaleza de la figura de la declaración de procedencia y de lo previsto explícitamente en el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Federal no se advierte la concurrencia de un mandato u obligación para que los Estados de la República regulen o reconozcan esa misma figura para delitos diferentes a los del fuero federal, respecto a los mismos servidores públicos estatales que se encuentran detallados en la norma constitucional (en los que se incluye a los Magistrados locales).

88. Este Tribunal Pleno ha sido enfático en afirmar que debe distinguirse el contenido específico de cada uno de los párrafos de la citada disposición constitucional. En la **controversia constitucional 24/2005**, fallada el nueve de marzo de dos mil seis, desde una aproximación literal a lo dispuesto en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, se dijo que se desprendían dos tratamientos diferenciados en lo que se refiere a la declaración de procedencia en contra de diversos funcionarios públicos (negritas añadidas).

"El establecido en el **párrafo primero** se refiere a los funcionarios para los que se requiere únicamente de la declaratoria por parte de la Cámara de Diputados para proceder penalmente en su contra. Por su parte, el **párrafo quinto** determina a aquellos funcionarios para los que la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados se surte sólo cuando se les acuse de la comisión de delitos federales, en cuyo caso, la decisión de la Cámara tiene un efecto meramente declarativo, por lo que la misma debe comunicarse a las Legislaturas Locales para que procedan como corresponda en ejercicio de sus atribuciones. En esta última hipótesis, la participación de la Cámara de Diputados

---

conocida entre nosotros como fuero constitucional, sólo es en esencia, la prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, otorgando a quienes la disfrutan, la facultad de no comparecer ante cualquier jurisdicción extraña, sin previa declaración del propio cuerpo, de que ha lugar a proceder contra el acusado, emitida por mayoría absoluta de votos de número total de sus miembros. ...". Criterio que se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXXXVII, página 1881.



es definitiva, por así disponerlo la Constitución; de ahí que sea órgano terminal en ese sentido, amén de que, en su caso, se constriña a desaforar y dejar al funcionario en aptitud de ser juzgado penalmente por delitos federales, y amén de que las Legislaturas Locales puedan eventualmente proceder a determinar su separación del cargo.

"El artículo transcrito especifica a que funcionarios les corresponde cada uno de ellos, lo que se encuentra claramente establecido en cada uno los párrafos respectivos. Así, el párrafo primero se refiere a: 1) Diputados y senadores al Congreso de la Unión, 2) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 3) Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, 4) Consejeros de la Judicatura Federal, 5) Secretarios de despacho, 6) Jefes de Departamento Administrativo, 7) Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, 8) Jefe de Gobierno del Distrito Federal, 9) Procurador general de la República, 10) Procurador general de Justicia del Distrito Federal y 11) Consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Por su parte, el párrafo quinto se refiere a: 1) Gobernadores de los Estados, 2) Diputados locales, 3) Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y 4) Consejeros de las Judicatura Local.

**"De la mera interpretación literal del precepto queda claro que el párrafo primero se refiere a funcionarios federales y a funcionarios del Distrito Federal, mientras que el quinto se refiere a funcionarios locales de los Estados de la Federación."**

89. Así, para este Tribunal Pleno, aunque lo previsto en el artículo 111 constitucional es la protección que la Constitución Federal otorga a varios servidores públicos (federales o estatales) para que, previo a procederse penalmente en su contra, se lleve a cabo procedimiento de declaración de procedencia a cargo de un órgano elegido democráticamente; sin embargo, **la aplicabilidad de tal procedimiento se diferencia a partir de dos factores.** El primero, relativo a la función específica que desempeñan. Independientemente del delito que se trate (sea de fuera federal o estatal), la Constitución reconoce el necesario agotamiento de la declaración de procedencia a ciertos servidores públicos: los miembros del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los



consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, siempre y cuando se encuentren en el ejercicio de su cargo.

90. Por su parte, la Constitución también brinda una garantía orgánica para ejercer la respectiva función a varios servidores públicos de los órdenes jurídicos estatales, tales como los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales (en su caso) y los integrantes de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía. Lo curioso es que **no lo hace de manera absoluta o sólo por el hecho de desempeñar dicho cargo, sino en razón del ámbito de validez del delito** que se pretende imputar: únicamente se otorga cuando se pretenda procesar penalmente a dichos servidores públicos por **delitos del orden federal**. Ocasionando como efecto la remisión de la decisión afirmativa a la Legislatura Local para que proceda como corresponda. Ello, a fin de respetar la soberanía de cada una de las entidades federativas, pues serán éstas las que sufrirán las consecuencias en caso de verse irrumpida la función pública respectiva.

91. Dicho de otra manera, por lo que hace a los aludidos servidores públicos de las entidades federativas, la Constitución Federal **no genera un mandato a los Estados de la República para que instauren un modelo similar ante posibles acciones penales de fuero local**. El Poder Reformador de la Constitución Federal sí exigió el agotamiento de un procedimiento de declaración de procedencia respecto a ciertos servidores públicos de los órdenes estatales, pero esta exigencia es de origen constitucional federal (no local) y se circunscribe a casos relacionados con delitos federales. Consecuentemente, respecto de las conductas que cada legislador local considere que deben ser sancionadas como un delito en su ámbito territorial, **no existe lineamiento constitucional** y hay un espacio de libertad configurativa para que las respectivas Legislaturas, según sus circunstancias políticas, sociales, económicas o de cualquier otra índole, decidan si es apropiado o no reconocer una salvaguarda de rango constitucional local destinada a proteger la función desempeñada por sus servidores públicos (incluyendo a los detallados en el aludido párrafo quinto), previo a que se proceda penalmente en su contra.



92. Resultando imprescindible destacar que no es obstáculo para esta interpretación el efecto ordenado por la Constitución Federal cuando se llega a una declaración de procedencia emitida por el Congreso de la Unión en torno a los servidores públicos estatales por delitos federales. Se insiste, es imprescindible hacer la distinción, por una parte, entre el necesario agotamiento de la declaración de procedencia prevista en la Constitución Federal, condicionada a ciertos servidores públicos estatales ante la comisión de delitos federales y, por la otra, la regulación de un procedimiento de revisión, previo a que pueda ser concedido por cada una de las entidades federativas por delitos locales para salvaguardar la función realizada por sus servidores públicos. Por ende, del hecho de que la Cámara de Diputados pueda llegar a una declaración afirmativa de procedencia en contra de ciertos servidores públicos estatales y tal decisión deba ser comunicada a la respectiva Legislatura Local para que, en ejercicio de sus atribuciones, proceda como corresponda, **no significa o provoca** que las entidades federativas tengan que reconocer la misma figura de declaración de procedencia a esos servidores públicos estatales también por delitos locales. La única consecuencia constitucional de esta última porción normativa del quinto párrafo del artículo 111 constitucional es, justo, la asignación de una facultad constitucional (de ejercicio obligatorio) a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> En complemento a los razonamientos previos, debe traerse a colación lo resuelto por el Tribunal Pleno el siete de diciembre de dos mil diecisiete en la **acción de inconstitucionalidad 86/2017**, bajo la siguiente votación: por lo que hace al estudio de fondo, se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En ese caso, se analizó si resultaba o no constitucional eliminar a los Magistrados Electorales Locales como sujetos del juicio político local; en particular, si con ello se violaba o no al artículo 110 de la Constitución Federal. La respuesta fue negativa, a partir de un argumento de libertad configurativa. Se adujo que en la Constitución Federal no existe un mandato expreso que obligue a los Congresos Estatales a establecer, de la misma forma en que lo hace ella, un listado sobre los funcionarios locales susceptibles de enfrentar un juicio político. Cada entidad decide si excluye a ciertos funcionarios, como los Magistrados Electorales Locales, de la posibilidad de ser sometidos a un juicio político local.

Consiguientemente, se afirmó que, en términos del segundo párrafo del artículo 110, es cierto que ciertos servidores públicos estatales (como los ejecutivos de las entidades federativas, diputados



### La declaración de procedencia y la independencia judicial

93. Aunado a lo anterior, para estar en aptitud de dar contestación a los conceptos de invalidez, es imprescindible abundar sobre el contenido y alcance de los principios de división de poderes e independencia judicial, pues gran parte de la argumentación del Poder actor giró en torno a que se afectaban tales principios con la decisión de **excluir** a los Magistrados del Tribunal Superior y a los Jueces (de instancia, menores o de paz) de un subsistema normativo local en el que, como salvaguarda de tal función pública, existía un procedimiento de declaración previo a poder actuar penalmente en su contra por delitos locales. El cuestionamiento gira en torno a cuáles son los límites o condiciones materiales que la independencia judicial impone, en su caso, a la libertad configurativa del legislador.

94. Al respecto, los principios de división de poderes e independencia judicial encuentran su fundamento constitucional en los artículos 17, 41 y 116 de la Constitución Federal, interrelacionados con varias disposiciones convencionales; en particular, con los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para la Constitución Federal, el Poder Judicial es un actor indispensable del modelo constitucional democrático, por lo cual, debe asegurarse su autonomía e independencia frente a los otros Poderes (sean Federales o Estatales), con el objeto de que pueda cumplir su finalidad última: la salvaguarda del derecho de todas las personas al acceso a una justicia pronta, completa e imparcial.

---

locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, miembros en su caso de los Consejos de las Judicaturas Locales y los integrantes de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía) están sujetos a la posibilidad de ser sometidos a un juicio político competencia del Congreso de la Unión por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Sin embargo, se argumentó que dicha regulación no obligaba a las entidades federativas a sujetar a tales servidores públicos de las entidades federativas a un juicio político de carácter estatal y por violaciones distintas a las previstas en ese segundo párrafo. A decir del Pleno, el legislador secundario se encontraba en un ámbito de libertad configurativa.

El precedente **no resulta obligatorio**, al tratarse de un caso de juicio político y no de declaración de procedencia; empero, se considera como un asunto relevante para resolver el presente asunto por la similitud en el texto de los referidos artículos 110 y 111 y sus contenidos nucleares derivan del mismo procedimiento legislativo.



95. Bajo esta pauta, esta Suprema Corte se ha ocupado en variadas ocasiones de analizar la constitucionalidad de las normas o actos que regulan el ámbito competencial de la judicatura de las entidades federativas. Se ha sostenido que si una **norma o acto impugnado incide en una de las garantías que componen la independencia judicial, se entiende que existe una afectación al ámbito competencial del Poder Judicial, al no respetarse justamente la división de poderes,**<sup>46</sup> la que dependiendo de su grado será de intromisión, dependencia o subordinación. Es decir, se ha afirmado que un correcto equilibrio en la división de poderes en las entidades federativas **implica necesariamente que se respete el principio de independencia judicial.**

96. En esa lógica, el cuestionamiento que surge para resolver la presente controversia radica en delimitar **cuál es el alcance del aludido principio de independencia judicial**, atendiendo a todo el parámetro de regularidad del Texto Constitucional. Para responder esta pregunta, procederemos a describir lo pres-

<sup>46</sup> Véase, al respecto, el criterio que se refleja en la tesis P./J. 80/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, «con número de registro digital: 180648», de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.". Precedente: "Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán."



crito sobre este principio en la Constitución Federal y a relatar nuestra jurisprudencia y la del sistema interamericano aplicable.

97. En principio, la norma de la Constitución Federal de la cual debemos partir es la fracción III del artículo 116 que, en su primer párrafo, señala que los Poderes Judiciales de las entidades federativas se ejercerán por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas y, en su segundo párrafo, mandata que la *independencia* de los Magistrados y Jueces estatales en el ejercicio de sus funciones deberá estar *garantizada* por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales *establecerán* las condiciones para el *ingreso, formación y permanencia* de quienes sirvan en los Poderes Judiciales Estatales. Posteriormente, en sus párrafos tercero a sexto se detallan algunas de las condiciones específicas para cumplir con estos mandatos, las cuales consisten en requisitos de designación de Magistrados y Jueces locales, reglas sobre la carrera judicial, sobre los tiempos de mandato y las formas de adquirir inamovilidad por parte de los Magistrados y la irrenunciabilidad e irreductibilidad salarial.

98. Por su parte, el artículo 17 de la Constitución, complementado por normas de carácter convencional, establece el derecho de acceso a la justicia, del cual se predica el principio de independencia judicial. Para poder respetar y proteger este derecho humano, una condición imprescindible es contar con juzgadores que gocen de autonomía e independencia, no sólo en el ámbito federal, sino en cualquier orden jurídico del Estado Mexicano. De esa manera, esta Corte ha interpretado que los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal se encuentran interrelacionados, pues el objetivo último es asegurar el pleno goce del derecho de acceso a la justicia de todas las personas que habitan el territorio nacional.

99. Ahora bien, atendiendo a estas disposiciones constitucionales, nuestra jurisprudencia ha sido fructífera en la especificación y desarrollo de las garantías que componen la independencia judicial. Los precedentes más importantes donde se han abordado estos elementos, por mencionar algunos de ellos, son los que siguen:

- En la **controversia constitucional 35/2000**, resuelta por este Tribunal Pleno el veintidós de junio de dos mil cuatro bajo la ponencia del Ministro Cossío



Díaz,<sup>47</sup> se analizó la validez de diversos preceptos de la Ley Patrimonial del Estado de Aguascalientes que pretendían sujetar al Poder Judicial Local a dicho régimen patrimonial y se llegó a la convicción de que algunas de esas disposiciones provocaron una intromisión entre un Poder y otro. Lo notable de ese precedente es que fue el primer precedente en el que se clarificaron los grados de afectación a estos principios y, en particular, al de división de poderes. Así, se afirmó que la *"violación de los principios de autonomía e independencia judiciales implica necesariamente la violación del principio de división de poderes, pues, dada la conformación del precepto en estudio, es claro que la merma en la autonomía o en la independencia de un Poder Judicial Local es una condición necesaria y suficiente de la ruptura del principio de división de poderes"*.<sup>48</sup> Es decir, que *"cuando la autonomía e independencia de un poder judicial local se ven disminuidas, se ha vulnerado el principio de división de poderes, ya que aquellos principios quedan inmersos en éste"*.<sup>49</sup> Además, se estableció que los posibles grados de afectación, esto es, *"la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder [puede] verse [entre otros aspectos] sobre ... nombramiento, promoción e indebida remoción de los miembros del poder judicial"*.<sup>50</sup>

• En la **controversia constitucional 9/2004**, resuelta el veinticuatro de octubre de dos mil seis bajo la ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia, promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco en contra de diversas modificaciones a la Constitución Estatal y a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco,<sup>51</sup> se definieron los parámetros que garantizan el principio de estabilidad e inamovilidad de los Magistrados, considerados como elementos indis-

<sup>47</sup> Por unanimidad de nueve votos de las Ministras y los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente en funciones Díaz Romero. Ausente el Ministro Azuela Güitrón.

<sup>48</sup> Página 30 de la respectiva ejecutoria. Criterio que se ve reflejado en la tesis de jurisprudencia P./J. 79/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1188, «con número de registro digital: 180536», de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."

<sup>49</sup> Ídem.

<sup>50</sup> Íbidem, página 45. Criterio que se ve reflejado en la tesis de jurisprudencia 81/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, «con número de registro digital: 180538», de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS."

<sup>51</sup> En el tema que interesa se resolvió por mayoría de seis votos de las Ministras y los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero y Silva Meza. En contra los Ministros Aguirre Anguiano, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández y Azuela Güitrón.



pensables para la salvaguarda de la independencia judicial. Al respecto, se estimó que si bien los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, en cualquier sistema de nombramiento y ratificación de juzgadores, como los Magistrados, se debe respetar la estabilidad en el cargo y se debe asegurar la independencia judicial; para ello, se debían observar, entre otros, el establecimiento de un periodo razonable para el ejercicio del cargo que garantizara la estabilidad de los juzgadores en sus cargos. Tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio (razonable), o bien, de primer nombramiento con posterior ratificación que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado.

- En la **controversia constitucional 4/2005**, resuelta el trece de octubre de dos mil cinco bajo la ponencia del Ministro Cossío Díaz,<sup>52</sup> se verificó la regularidad constitucional de una convocatoria para integrar el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala. Entre otras cuestiones, el Tribunal Pleno determinó que, aunque el legislador cuente con facultades para regular los procedimientos de designación de los integrantes del Poder Judicial, lo importante era que esa libertad configurativa no estuviera exenta de sujetarse a los principios de la función judicial, *"por lo que la designación deberá ser libre de compromisos políticos y vinculado con otro de los principios básicos ... a saber, la carrera judicial"*,<sup>53</sup> pues, se insistió, dicha cuestión debía entenderse sujeta **"a las garantías consagradas en los artículos 17 y 116, fracción III, constitucionales"**.<sup>54</sup>

- Por ende, el Pleno otorgó una jerarquía central a *"la determinación en las Constituciones Locales de manera general y objetiva del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado"*,<sup>55</sup> toda vez que ello *"da al funcionario judicial la seguridad de que durante ese término no será removido arbitrariamente"*,<sup>56</sup>

<sup>52</sup> Por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón. Ausente el Ministro Gudiño Pelayo.

<sup>53</sup> Página 147 de la ejecutoria.

<sup>54</sup> Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 17/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1448, «con número de registro digital: 175895», de rubro: "MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. REQUISITOS PARA OCUPAR DICHOS CARGOS."

<sup>55</sup> Página 149 de la ejecutoria.

<sup>56</sup> Idem.



insistiendo que ello era determinante para la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo que garantiza la independencia y autonomía judicial.<sup>57</sup> Siendo importante mencionar que en este precedente, al estudiarse los principios de división de poderes y de autonomía e independencia reglamentados en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, se relacionó dicho precepto constitucional con los diversos artículos 17 y 49; es decir, se clarificó que los principios de división de poderes y autonomía e independencia judicial, previstos en la norma constitucional dirigida para los Estados de la República, se encuentran precedidos y entrelazados por principios constitucionales generales como el acceso a la justicia y el de división de poderes como mecanismo de equilibrio entre los mismos.

• Así, se dijo expresamente que la garantía de acceso jurisdiccional "*supone que los principios básicos que la sustentan resultan aplicables tanto al Poder Judicial Federal, como al de los Estados y del Distrito Federal, estableciéndose como postulados básicos de estos principios la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones al señalarse en su tercer párrafo que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones*".<sup>58</sup> Por ello, se afirmó que la "*garantía de acceso jurisdiccional (artículo 17 constitucional), como la garantía de independencia de los poderes judiciales locales (artículo 116, fracción III constitucional), no sólo tienen la función de proteger a los funcionarios judiciales, sino ante todo de proteger a los justiciables. En efecto, ante la prohibición de hacerse justicia por sí misma, es derecho de toda persona tener acceso a la justicia a través de tribunales independientes; así la independencia de los poderes judiciales locales, tiene como objeto salvaguardar el acceso a la justicia, ya que la sociedad debe contar con un grupo de Magistrados y Jueces que hagan efectiva cotidianamente la garantía de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita*".<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 19/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1447, «con número de registro digital: 175896», de rubro: "MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. ASPECTOS QUE COMPRENDE LA ESTABILIDAD O SEGURIDAD EN EL EJERCICIO DE SU CARGO."

<sup>58</sup> Página 130 de la ejecutoria.

<sup>59</sup> *Ibidem*, página 133.



• Asimismo, se sostuvo que la ratificación o reelección de funcionarios judiciales, como los Magistrados locales, no es una prerrogativa disponible por el legislador secundario: *"el cargo de Magistrado no concluye por el solo transcurso del tiempo previsto en las Constituciones Locales relativas para la duración del cargo, pues ello atentaría contra el principio de seguridad y estabilidad en la duración del cargo que se consagra como una de las formas de garantizar la independencia y autonomía judicial al impedirse que continúen en el ejercicio del cargo de funcionarios judiciales idóneos. También se contrariaría el principio de carrera judicial establecido en la Constitución Federal, en el que una de sus características es la permanencia de los funcionarios en los cargos como presupuesto de una eficaz administración de justicia"*.<sup>60</sup>

• Posteriormente, en la **controversia constitucional 81/2010**, resuelta el seis de diciembre de dos mil once, en la que se analizó el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por medio del se disminuyó el haber de retiro de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas<sup>61</sup> (a pesar de las particularidades relativas a ese caso), el Pleno manifestó que las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y que estos principios se traducen en un doble mandato legislativo. El primero, el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley y, el segundo, de garantizar

<sup>60</sup> Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 22/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1535, «con número de registro digital: 175818», de rubro: "RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES (MAGISTRADOS DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA LOCALES, ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). CARACTERÍSTICAS Y NOTAS BÁSICAS."

<sup>61</sup> Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Cossio Díaz, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Luna Ramos, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Franco González Salas, apartándose de diversas consideraciones, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Zaldívar Lelo de Larrea, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Ministro ponente; Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Ministro ponente; Valls Hernández, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Ministro ponente; Sánchez Cordero de García Villegas, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Ministro ponente; Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza.



esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes que formen parte de las garantías de independencia judicial bajo una **exigencia razonable de no regresividad**, a fin de evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado.<sup>62</sup>

- Por su parte, al fallar otros procesos o medios de control constitucional, esta Corte también ha señalado el contenido y la interrelación de los principios de acceso a la justicia, división de poderes y autonomía e independencia judicial. En los **amparos en revisión 783/99 y 234/99** se delimitaron las garantías mínimas de la independencia judicial, a partir de lo previsto expresamente en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal.<sup>63</sup>

- De igual manera, al dictarse sentencia en el **amparo en revisión 2639/96**, se determinó que: "[l]a interpretación genético-teleológica de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela la preocupación del Poder Revisor de la Constitución de fortalecer la independencia del Poder Judicial de los Estados y de establecer la inamovilidad de los Magistrados como un mecanismo para lograrla", con base en lo cual se concluyó que "una situación de incertidumbre en relación con la estabilidad del puesto de los integrantes de ese poder disminuiría o aniquilaría la independencia de los Magistrados, respecto de los integrantes de los otros poderes y se atentaría contra el principio de la carrera judicial que tiende a garantizar la administración pronta, completa e imparcial que establece el artículo 17 de la Constitución, a través de Magistrados independientes, autónomos y con excelencia ética y profesional".<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 29/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 89, «con número de registro digital: 2001845», de rubro: "AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY."

<sup>63</sup> Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia P. V/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 7, «con número de registro digital: 192321», de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. CRITERIOS QUE LA SUPREMA CORTE HA ESTABLECIDO SOBRE SU SITUACIÓN CONFORME A LA INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

<sup>64</sup> Criterio que se refleja en la tesis aislada P. XXIX/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 120, «con número de registro digi-



• Además, el once de septiembre de dos mil, al resolver los **amparos en revisión 2021/99, 2083/99, 2130/99, 2185/99 y 2195/99**, este Pleno concluyó que la independencia judicial, en la cual está interesada la sociedad, es la que permite que los juzgadores sólo sean dependientes de la ley. La **garantía de estabilidad**, según esos precedentes, busca evitar que quede a la discrecionalidad de los órganos políticos el nombramiento de dichos juzgadores, pues ello generaría en los juzgadores una preocupación por su desempleo y correlativamente que la permanencia o ratificación sea visto como un favor de los órganos políticos.<sup>65</sup> Por tanto, esa garantía de estabilidad la tienen desde que inician el desempeño del encargo y no hasta que adquieren inamovilidad. Incluso, se reiteraron los supuestos que se desprendían de la fracción III del artículo 116 constitucional.<sup>66</sup>

• A su vez, en el **amparo en revisión 341/2008**, fallado el veintidós de enero de dos mil nueve, este Pleno se enfrentó ante un caso donde se verificó si resultaba o no adecuado que la Constitución del Estado de Baja California otorgara una inmunidad procesal penal por delitos locales a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, pero que no contemplara dicha prerrogativa a los Jueces integrantes del Poder Judicial. Para la Suprema Corte, la norma impugnada resultaba constitucional, porque no preveía una diferenciación irrazonable, ya que a los Jueces no se les había reconocido fuero porque no estaban en igualdad de condiciones respecto a los Magistrados del Tribunal Superior, los cuales son los depositarios del Poder Judicial del Estado y "*podrían quedar suje-*

---

tal: 196536», de rubro: "MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. ANTES DE CONCLUIR EL PERIODO POR EL QUE FUERON NOMBRADOS DEBE EMITIRSE UN DICTAMEN DE EVALUACIÓN POR EL ÓRGANO U ÓRGANOS COMPETENTES EN EL QUE SE PRECISEN LAS CAUSAS POR LAS QUE SE CONSIDERA QUE DEBEN O NO SER REELECTOS."

<sup>65</sup> Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 105/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 14, «con número de registro digital: 190972», de rubro: "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."

<sup>66</sup> Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 101/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 32, «con número de registro digital: 190976», de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."



*tos a presiones o interferencias efectivas al realizar esa tarea, lo cual no acontece atinente a los Jueces porque sus fallos o decisiones están ordinariamente sujetas a revisión".* Lo importante para el caso que nos ocupa es que el Tribunal Pleno no concibió la inmunidad respecto a delitos locales como una de las garantías de protección de la independencia de cualquier juzgador. Se valoró como una prerrogativa otorgada por el legislador local a una determinada categoría de servidor público jurisdiccional (Magistrados), en razón de su función esencial en el ordenamiento jurídico estatal.

100. En síntesis, esta Suprema Corte ha sostenido que el principio de independencia judicial se compone de una serie de garantías que buscan proteger la función judicial, que abarcan desde la etapa de nombramiento hasta el desempeño del encargo (estableciéndose requisitos relativos a la designación, a la carrera judicial, a la inamovilidad, al salario, etcétera). Asimismo, se ha considerado que el principio general de división de poderes, tanto para el ámbito federal como para el estatal, se encuentra interrelacionado con los principios sustantivos de autonomía e independencia judicial que conforman, a su vez, el derecho de acceso a una justicia imparcial. Situación que exige que **la legislación que regula a los Jueces y tribunales de cada una de las entidades federativas cumpla con los condicionamientos mínimos que aseguren dichos principios;** en particular, aquellos aspectos que incidan en su procedimiento de nombramiento, en la duración de su encargo y en la protección contra presiones o injerencias externas. De no ser así, se afectaría gravemente el principio de división de poderes.

101. De igual manera, partiendo de la referida premisa de que la independencia judicial prevista en la fracción III del artículo 116 constitucional se interrelaciona con el principio reconocido en el artículo 17 constitucional (tal como se ha dicho en otras controversias constitucionales como la 4/2005), es imprescindible retomar lo que la Corte Interamericana ha dispuesto como contenido del principio de independencia judicial.

102. Sobre esta temática, la idea básica de la jurisprudencia interamericana radica en que, bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todos los Jueces de un Estado Parte deben contar con varias garantías que refuerzan su estabilidad en el cargo con miras a garantizar su propia independencia y la del sistema judicial; por tanto, los Estados Parte de la convención están obligados



a otorgar y salvaguardar dichas garantías de independencia tanto en la vertiente individual como en la institucional. Los asuntos más relevantes donde la Corte Interamericana se ha pronunciado son los siguientes:

103. En el caso *Tribunal Constitucional Vs. Perú*, resuelto el treinta y uno de enero de dos mil uno, se analizó la regularidad convencional de la destitución de tres Magistrados del Tribunal Constitucional del Perú a través de un juicio político y se sostuvo que se les violaron sus derechos dado que el proceso de destitución no contó con las garantías mínimas. En este fallo se hicieron dos delimitaciones normativas de suma relevancia. Primero, se precisó que "*uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los Jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución*".<sup>67</sup> Y, segundo, se señaló: "*[e]sta Corte considera necesario que se garantice la independencia de cualquier Juez en un Estado de derecho y, en especial, la del Juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento. Como lo señalara la Corte Europea, la independencia de cualquier Juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas*".<sup>68</sup>

104. El siguiente precedente notable es el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, fallado el dos de julio de dos mil cuatro, que se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la imposición de una condena por difamación en perjuicio de una persona y a la falta de un recurso adecuado y efectivo para cuestionar dicha medida. A pesar de que el caso no tuvo como materia específica el análisis de prerrogativas de Jueces y/o Magistrados, la resolución es significativa, toda vez que se realizó un pronunciamiento sobre el contenido del derecho de una persona a ser oída por un Juez o tribunal imparcial.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Caso del *Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001. (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 73.

<sup>68</sup> *Ibidem*, párr. 75.

<sup>69</sup> Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 170. En esta sentencia se delimitó lo que debe entenderse por imparcialidad de un juzgador (a partir tanto de aspectos objetivos como subjetivos): "Primero, el tribunal debe carecer, de una manera subjetiva, de prejuicio personal. Segundo, también debe ser imparcial desde un punto de vista objetivo, es decir, debe ofrecer garantías suficientes para que



105. Posteriormente, en el caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, fallado el treinta de junio de dos mil nueve, se examinó la destitución arbitraria de una Jueza y la falta de un recurso judicial efectivo capaz de remediar, en forma integral, la violación a sus derechos. En esta resolución se hizo un exhaustivo pronunciamiento sobre los principios de acceso a la justicia e independencia judicial.

- En principio, la Corte Interamericana estableció que *"los Jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como esencial para el ejercicio de la función judicial"*.<sup>70</sup>

- Al explorar las implicaciones de lo anterior, la referida Corte precisó que *"[d]icho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en su conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del Juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos Magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación"*,<sup>71</sup> sosteniéndose entonces que *"el Estado está en el deber de garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática"*.<sup>72</sup>

- Bajo ese contexto, se afirmó que la independencia judicial es una precondición de la administración de justicia y de ahí su relación con los derechos

---

no haya duda legítima al respecto. Bajo el análisis objetivo, se debe determinar si, aparte del comportamiento personal de los Jueces, hay hechos averiguables que podrán suscitar dudas respecto de su imparcialidad. En este sentido, hasta las apariencias podrán tener cierta importancia. Lo que está en juego es la confianza que deben inspirar los tribunales a los ciudadanos en una sociedad democrática y, sobre todo, en las partes del caso. ... *Es decir, se debe garantizar que el Juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio. Esto permite a su vez, que los tribunales inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática.*" (párrs. 170 y 171).

<sup>70</sup> Caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Sentencia de 30 de junio de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 67.

<sup>71</sup> Ídem.

<sup>72</sup> Ídem.



humanos. En palabras de la Corte Interamericana, se ha "*considerado que el principio de independencia judicial resulta indispensable para la protección de los derechos fundamentales, por lo que su alcance debe garantizarse inclusive, en situaciones especiales, como lo es el estado de excepción*"<sup>73</sup> y que, conforme a la propia jurisprudencia interamericana y europea, las siguientes garantías se derivan de la independencia judicial: "*un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas*".<sup>74</sup>

- Respecto a la garantía de nombramiento, la Corte Interamericana identificó exigencias normativas precisas relacionadas con la integridad, idoneidad y formación o calificaciones jurídicas apropiadas. Su criterio es que el procedimiento de nombramiento debe someterse a la corrección de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que "*cuando los Estados establezcan procedimientos para el nombramiento de sus Jueces, debe tenerse en cuenta que no cualquier procedimiento satisface las condiciones que exige la convención para la implementación adecuada de un verdadero régimen independiente. Si no se respetan parámetros básicos de objetividad y razonabilidad, resultaría posible diseñar un régimen que permita un alto grado de discrecionalidad en la selección del personal judicial de carrera, en virtud de lo cual las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas*".<sup>75</sup>

- Así, se manifestó que "*todo proceso de nombramiento debe tener como función no sólo la escogencia según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al Poder Judicial*".<sup>76</sup> Por tanto, se concluyó que debe analizarse la razonabilidad de las prerrogativas que se puedan otorgar a una determinada categoría de sujetos a la luz de su función, así como las probables presiones externas que con motivo de éstas pueden sufrir en detrimento de la apariencia de independencia.

- Por su parte, en relación con la garantía de inamovilidad, la Corte entendió que esa garantía de independencia judicial también incluye diversos contenidos que deben identificarse. En sus palabras: "*la inamovilidad es una garantía*

<sup>73</sup> *Ibidem*, párr. 68.

<sup>74</sup> *Ibidem*, párr. 70.

<sup>75</sup> *Ibidem*, párr. 74.

<sup>76</sup> *Ibidem*, párr. 72.



de la independencia judicial que a su vez está compuesta por las siguientes garantías: permanencia en el cargo, un proceso de ascensos adecuado y no despido injustificado o libre remoción. Quiere decir esto que si el Estado incumple una de estas garantías, afecta la inamovilidad y, por tanto, no está cumpliendo con su obligación de garantizar la independencia judicial".<sup>77</sup> Es por ello que es criterio de la Corte Interamericana que el derecho a un Juez imparcial e independiente no sólo exige una efectiva independencia, sino también una apariencia de independencia. Así, por ejemplo, en el referido precedente se estableció que los procesos de nombramiento y su inamovilidad deben ser objetivos conforme a normas preestablecidas y "que ello es así toda vez que la libre remoción de Jueces fomenta la duda objetiva del observador sobre la posibilidad efectiva de aquellos de decidir controversias concretas sin temor a represalias".<sup>78</sup>

- Adicionalmente, al referirse a la garantías de los Jueces contra presiones externas, la Corte Interamericana sostuvo que "[l]os principios básicos disponen que los Jueces resolverán los asuntos que conozcan 'basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualquiera sectores o por cualquier motivo'.<sup>79</sup>

106. Por su parte, siguiendo esta línea de razonamiento, en otro caso denominado *Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*, resuelto el veintitrés de agosto de dos mil trece (en el que se examinó la remoción de veintisiete Magistrados de esa Corte Suprema ante la ausencia de un marco legal claro que regulara las causales y procedimientos de separación de su cargo), la Corte Interamericana manifestó explícitamente que el principio de independencia judicial tiene efectos no sólo para el que accede a la justicia, sino también para el respectivo juzgador y para el resto de la sociedad. En sus palabras: "el derecho a un Juez independiente consagrado en el artículo 8.1 de la convención sólo implicaba un derecho del ciudadano de ser juzgado por un Juez independiente. Sin perjuicio de ello, es importante señalar que la independencia judicial no sólo debe analizarse en relación con el justiciable, dado que el Juez debe contar

<sup>77</sup> Ibidem, párr. 79.

<sup>78</sup> Ibidem, párr. 78.

<sup>79</sup> Ibidem, párr. 80.



*con una serie de garantías que hagan posible la independencia judicial ...",<sup>80</sup> por lo que "el ejercicio autónomo de la función judicial debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del Juez específico";<sup>81</sup> precisándose, además, que "la dimensión objetiva se relaciona con aspectos esenciales para el Estado de derecho, tales como el principio de separación de poderes, y el importante rol que cumple la función judicial en una democracia. Por ello, esta dimensión objetiva trasciende la figura del Juez e impacta colectivamente en toda la sociedad. Asimismo, existe una relación directa entre la dimensión objetiva de la independencia judicial y el derecho de los Jueces a acceder y permanecer en sus cargos en condiciones generales de igualdad, como expresión de su garantía de estabilidad".<sup>82</sup>*

107. Asimismo, en el Caso *López Lone y otros Vs. Honduras*, fallado el cinco de octubre de dos mil quince, se analizó la convencionalidad de los procesos disciplinarios y destitución de tres Jueces y una Magistrada que efectuaron actuaciones a favor de la restitución de la democracia y el Estado de derecho, llevados a cabo, en su momento, durante el golpe de Estado en Honduras de dos mil nueve. La sentencia es de especial interés, porque se reiteró que "el alcance de las garantías judiciales y de la protección judicial efectiva para los Jueces debe ser analizado en relación con los estándares sobre independencia judicial"<sup>83</sup> y se recordó que la "violación de la garantía de la independencia judicial, en lo que atañe a la inamovilidad y estabilidad de un Juez en su cargo, debe analizarse a la luz de los derechos convencionales cuando se ve afectado por una decisión estatal que afecte arbitrariamente el periodo de su nombramiento".<sup>84</sup> Además, se insistió en que la independencia judicial es el presupuesto de la imparcialidad de los Jueces; por ello, se afirmó que "la denominada imparcialidad objetiva consiste en determinar si el Juez cuestionado brindó elementos convincentes que permitan eliminar temores legítimos o fundadas sospechas de parcialidad sobre su persona. Ello puesto que el Juez debe aparecer como ac-

<sup>80</sup> *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*. Sentencia de 23 de agosto de 2013 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 153.

<sup>81</sup> *Ibidem*, párr. 154.

<sup>82</sup> *Ídem*.

<sup>83</sup> Párr. 190.

<sup>84</sup> *Ibidem*, párr. 193.



*tuando sin estar sujeto a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o indirecta, sino única y exclusivamente conforme a –y movido por– el derecho*".<sup>85</sup>

108. Finalmente, el último asunto en donde la Corte Interamericana se ha pronunciado sobre los referidos principios es el Caso<sup>86</sup> *Colindres Schonenberg Vs. El Salvador*, fallado el cuatro de febrero de dos mil diecinueve, en donde se concluyó que se habían violado los derechos de un Magistrado del Tribunal Superior al haber sido removido de su cargo de manera arbitraria, sin respetársele sus derechos a permanecer en el cargo y a la protección judicial (ya que sólo estaba prevista la destitución de un Magistrado por la comisión de un delito y el caso no se encontraba en ese supuesto, por lo que la destitución se había realizado por un órgano incompetente y sin posibilidad de ser recurrida). En el fallo se explicita que la independencia judicial se encuentra relacionada con el derecho humano de acceder a un cargo público en condiciones de igualdad, previsto en el artículo 23.1, inciso c), de la Convención Interamericana, señalándose que se "*ha interpretado que el acceso en condiciones de igualdad constituiría una garantía insuficiente si no está acompañado por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede*", pues "*en casos de ceses arbitrarios de Jueces, esta Corte ha considerado que este derecho se relaciona con la garantía de estabilidad o inamovilidad del Juez. El respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos, y que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho. A este respecto, la Corte ha indicado que la igualdad de oportunidades en el acceso y la estabilidad en el cargo garantizan la libertad frente a toda injerencia o presión política*".<sup>87</sup>

109. En suma, la Corte Interamericana ha sostenido que el principio de *independencia* judicial detenta el siguiente contenido:

- La independencia judicial se proyecta en la forma de diversas exigencias normativas, tendientes a proteger la independencia del sistema de administración de justicia en lo general y también en lo particular en relación a cada Juez. Por

<sup>85</sup> *Ibidem*, párr. 233.

<sup>86</sup> *Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373.

<sup>87</sup> *Ibidem*, párrs. 93 y 94.



tanto, la independencia judicial incluye garantías para un (i) adecuado nombramiento, (ii) inamovilidad en el cargo y (iii) garantía contra presiones externas.

- La garantía de adecuado nombramiento involucra la existencia de reglas previas, claras y razonables que prevean el procedimiento de nombramiento y el respectivo periodo del encargo, las cuales tiendan a un acceso igualitario y se basen en el mérito personal y la capacidad profesional; sin que sea admisible que se otorguen beneficios irrazonables a favor de ciertas personas que pueda indicar a la población que los Jueces pueden estar expuestos a constantes presiones externas en detrimento de la integridad de la función judicial.

- Por lo que hace a la inamovilidad del juzgador, se entiende que dicha garantía está compuesta, a su vez, por diversas garantías como la permanencia en el cargo, un proceso de ascenso adecuado y el no despido injustificado o libre remoción. Sobre la permanencia y el no despido o libre remoción,<sup>88</sup> debe destacarse que los Jueces sólo pueden ser removidos de sus cargos por faltas disciplinarias graves, por la comisión de delitos o por la incapacidad que los inhabilite para desempeñar sus funciones. Sin que puedan ser destituidos o castigados por errores de buena fe o por discrepar con alguna interpretación jurídica.<sup>89</sup> Las causales que den lugar a medidas disciplinarias, a la suspensión o remoción deben ser claras y estar establecidas de manera previa. Las sanciones deben responder a un criterio de proporcionalidad y el procedimiento debe cumplir con un debido proceso. El órgano decisorio (si no proviene de un procedimiento que exija ser un tribunal) debe ser un órgano imparcial, cuya decisión deberá estar sujeta a una revisión independiente, salvo que el propio órgano decisorio sea en sí mismo un órgano judicial superior de última instancia.

- Asimismo, la inamovilidad conlleva a que la independencia judicial requiera también de cumplir con la apariencia de serlo, esto es, el Estado debe garantizar que no existan condiciones que permitan a los ciudadanos de una sociedad

<sup>88</sup> Al respecto, como norma de *soft law*, véase lo previsto en los principios 17 a 20 de los principios básicos relativos a la independencia de la Judicatura, adoptados el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la asamblea general en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

<sup>89</sup> En este punto, destaca a su vez lo previsto en el principio 16 de los referidos principios de la judicatura, en el que se menciona que los Jueces gozan de inmunidad personal, pero únicamente ante demandas civiles por daños monetarios que surgen de sus fallos.



democrática sospechar que los Jueces resuelvan conforme a presiones políticas externas.

- Por último, la garantía contra presiones externas implica que se deberá asegurar que los Jueces resuelvan sus asuntos sin restricción alguna y sin influencia, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, directas o indirectas, de cualquier sector o por cualquier motivo.

\* \* \* \* \*

110. En conclusión, con base en todo lo dicho en los párrafos anteriores, este Tribunal Pleno considera que las entidades federativas tienen la obligación de garantizar la *independencia* de los Magistrados y Jueces en sus Constituciones y leyes orgánicas, estableciendo las condiciones para el *ingreso, formación y permanencia* de los integrantes del Poder Judicial. A fin de cumplir con dicho mandato, deben satisfacer las exigencias previstas constitucionalmente; en particular, las que se derivan del propio contenido del principio de independencia judicial, como elemento del derecho de acceso a la justicia de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional. Por ello, en caso de que alguna norma o acto vulnere alguno de esos elementos, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que se dará lugar a una invasión competencial del Poder Judicial de la respectiva entidad por transgresión al principio de división de poderes.

111. Por tanto, atendiendo a la normatividad aplicable y a nuestra jurisprudencia interrelacionada con la del sistema interamericano, el contenido del principio de independencia judicial que debe ser atendido por las entidades federativas, en términos de los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, es el siguiente:

a) Los Estados tienen un doble mandato: i) *establecer* condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador para incluir las condiciones de ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales; y, ii) *garantizar* la independencia de Jueces y Magistrados, lo que significa que, además de establecerse en la Constitución y leyes locales las condiciones para la independencia, se presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razo-



nable de no regresividad (a fin de que no se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia existente en un momento determinado).<sup>90</sup>

b) Por tanto, atendiendo a estas obligaciones y enfocándonos en lo relativo a Jueces y Magistrados, la independencia judicial, como principio, se desenvuelve en una serie de garantías relativas al adecuado nombramiento, a la inamovilidad en el cargo y a evitar presiones externas (que como se dice en el Texto Constitucional, corresponde a las condiciones de *ingreso*, *formación* y *permanencia*, las cuales deben estar garantizadas y establecidas en la normatividad de las entidades federativas).

c) Así, la garantía de un adecuado nombramiento (relativa a la condición de ingreso) implica tanto la delimitación previa del periodo del encargo como la existencia de reglas previas, claras y razonables sobre el procedimiento de designación que evite otorgar beneficios irrazonables a favor de ciertas personas y que tiendan a un acceso igualitario con base en el mérito y la capacidad profesional. Es decir, que exista idoneidad en la designación de Jueces y Magistrados locales. Al respecto, de manera específica, se exige:

a. El cumplimiento de ciertos requisitos para ser designado en el cargo de Magistrado local.

b. La consagración de la carrera judicial, indicando (esto no como una obligación) que los nombramientos de Jueces y Magistrados serán hechos preferen-

<sup>90</sup> Tal como se dijo en la citada controversia constitucional 81/2010. Siendo importante resaltar que, aun cuando no es una resolución vinculante (valorándolo como *soft law*), se advierte que en el Informe del Relator Especial sobre la independencia de los Magistrados y abogados, (A/HRC/11/41 de 24 de marzo de 2009) se reconoció la importancia de las inmunidades penales en el régimen de protección de la independencia judicial. En específico, el relator especial sostuvo que, a pesar de distar mucho de una aplicación universal, era de la opinión de que a los Jueces debía concedérseles cierto grado de inmunidad penal para proteger su independencia judicial (párr. 66 del documento). Sin que tal inmunidad penal pudiera confundirse con la inmunidad que los Jueces deben de tener ante responsabilidades penales por acciones u omisiones en el desempeño de su encargo. Es decir, a consideración del relator especial, los Jueces deben de gozar de inmunidad personal respecto tanto a las acciones civiles por daños y perjuicios derivados de acciones u omisiones cometidas en el ejercicio de sus funciones judiciales y a la responsabilidad penal por tales acciones u omisiones. Sin embargo, aunado a esa protección, el relator considera esencial que a los Jueces se les conceda a su vez cierto grado de inmunidad procesal para protegerlos de acciones judiciales injustificadas, a fin de reforzar la independencia del Poder Judicial. Es por eso que en el párrafo 66 del citado informe se utiliza la locución "también".



temente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

d) Por lo que hace a la garantía de inamovilidad en el cargo,<sup>91</sup> ésta se compone por una serie de garantías relativas a la permanencia (estabilidad/seguridad) en el cargo, un proceso de ascenso adecuado y el no despido injustificado o libre remoción; las cuales tienden a que los distintos juzgadores sólo puedan ser removidos de sus cargos por faltas disciplinarias graves, por la comisión de delitos o por la incapacidad que los inhabilite para desempeñar sus funciones. Sin que puedan ser destituidos o castigados por errores de buena fe o por discrepar con alguna interpretación jurídica; las causales que den lugar a medidas disciplinarias, a la suspensión o remoción deben ser claras y estar establecidas de manera previa, y las sanciones deben responder a un criterio de proporcionalidad y el procedimiento debe cumplir con un debido proceso.

e) Siendo que sobre la garantía de estabilidad en el cargo, el Texto Constitucional determina que debe existir:

a. Seguridad económica de Jueces y Magistrados (remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible).

b. La determinación objetiva en las Constituciones o leyes locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de los Magistrados o Magistradas (las entidades tienen libertad de configuración para imponer el tiempo de mandato, siempre que no sea temporal ni periódico).

c. La posibilidad de ratificación para el caso de los Magistrados (los dictámenes de no ratificación deben ser emitidos con motivación reforzada), pudiendo ser una ratificación por tiempo definido o indefinidamente; y,

d. La inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados, como una prerrogativa consistente en que tras esa ratificación o reelección

<sup>91</sup> Que no debe confundirse con lo que en nuestra jurisprudencia hemos señalado como la inamovilidad adquirida por los Magistrados tras una ratificación o reelección en el encargo. Una es un género y la otra una de sus especies.



únicamente podrán ser separados de sus encargos en los términos establecidos por las Constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de los Estados que cumplan con el resto de garantías establecidas para su protección.

f) Por último, se requiere el respeto a la autonomía de gestión presupuestal de los Poderes Judiciales Locales como un elemento clave para salvaguardar la independencia judicial.

#### Análisis constitucional de las normas reclamadas

112. Tomando en cuenta todas las consideraciones expuestas en los párrafos precedentes, este Tribunal Pleno pasa a examinar los citados artículos 91, fracción II, 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Local. Se recuerda, estos preceptos regulaban lo relativo a la declaración de procedencia de los Magistrados y la exigencia de declaración previa por parte del Consejo de la Judicatura para proceder penalmente en contra de los Jueces locales, de la forma que sigue:

- El artículo 91, fracción II, señalaba que todos los servidores públicos podían incurrir en responsabilidad penal, la cual sería determinada a través del procedimiento previsto en la legislación penal, previa declaración de procedencia en los casos previstos en la propia Constitución Local.

- El artículo 100 regulaba los supuestos de activación, el procedimiento y las consecuencias de la declaración de procedencia a cargo del Congreso Estatal (en donde se incluía a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia), mismo que se relacionaba con los numerales 104 y 105, los cuales detallaban que las resoluciones sobre declaraciones de procedencia no podían ser reclamadas por ningún juicio o recurso y que existían ciertos supuestos en los que no era necesario llevar a cabo una declaración de procedencia, al no gozar tales funcionarios de dicha protección.

- Por su parte, el artículo 102 afirmaba que para proceder penalmente en contra de los Jueces locales (de primera instancia, menores y de paz), debía agotarse previamente la declaración por parte del Consejo de la Judicatura, lo que tendría como consecuencia que tales funcionarios quedaran separados de sus cargos y sometidos a los tribunales competentes.



• Por último, el artículo 103 reglamentaba una condición de aplicación común a todos los supuestos de inmunidad procesal por algún tipo de declaración previa, consistente en la suspensión del término de prescripción mientras subsistiera dicha inmunidad.

113. Dado el sentido y la lógica argumentativa del fallo, empezaremos por analizar el **artículo 102** de la Constitución Local, para después pasar al **artículo 100** y, finalmente, examinar los **numerales 91, fracción II y 103 a 105** de la Constitución Local.

114. Así, en primer lugar, cabe resaltar que lo que se disponía en el **artículo 102** de la Constitución Local no fue fruto de una decisión reciente del Poder Constituyente jalisciense, sino que fue una norma cuyo contenido puede rastrearse desde los orígenes del régimen constitucional actual del Estado de Jalisco.

115. Son históricamente conocidas las grandes aportaciones del Estado de Jalisco y sus ciudadanos al constitucionalismo federal mexicano. En esa lógica, consta que el veintiuno, veinticinco y veintiocho de julio y primero de agosto de mil novecientos diecisiete, al expedirse el primer Texto Constitucional del Estado de Jalisco tras la promulgación de la Constitución Federal de mil novecientos diecisiete, el Poder Constituyente originario de tal entidad federativa consideró que unas de las garantías con la que debía contar cualquier juzgador era una inmunidad procesal, previa al ejercicio de una acción penal en su contra.<sup>92</sup> En el artículo 46, fracción III, se señalaba que: "Artículo 46. Corresponde exclusivamente al Tribunal de Justicia: ... III. Permitir que se proceda criminal-

<sup>92</sup> Incluso de más antaño, en la Constitución Política del Estado de Jalisco, expedida el seis de diciembre de mil ochocientos cincuenta y siete, también se reconocía como una prerrogativa de protección a los Jueces una revisión previa por parte del Tribunal Supremo de la situación penal. En la fracción II del artículo 38 se establecía (negritas añadidas):

"Artículo 38. Las atribuciones de los tribunales, y procedimientos a que deben sujetarse serán objeto de una ley secundaria, pero corresponderá exclusivamente al Tribunal Supremo de Justicia:

"I. Conocer, en la forma que designen las leyes, de las causas de responsabilidad de los diputados, gobernador, insaculados para el gobierno, secretario del despacho, jefe superior de hacienda, Jueces de primera instancia, alcaldes, jefes políticos, directores, Ayuntamientos y comisarios municipales.

"II. **Declarar** cuando hay lugar a **formación de causa** contra los Jueces de primera instancia, alcaldes y comisarios, **por sus delitos comunes** y de oficio en el orden judicial."



mente contra los Jueces.". Y en los artículos 52 y 53<sup>93</sup> se aclaró que contra tales Jueces sólo podría procederse por responsabilidades comunes u oficiales (previo el permiso correspondiente, el cual generaría que fueran separados del cargo y sometidos a los Jueces ordinarios) y que tal permiso sería exigido desde el inicio de la función judicial, aun por delitos cometidos con anterioridad.

116. Este contenido subsistió por la mayor parte del siglo XX y fue reformado hasta el cinco de julio de mil novecientos ochenta y tres, englobándose en un solo artículo que quedó de la siguiente manera: "Artículo 54. Contra los Jueces, sólo podrá procederse penalmente, previo el **permiso** correspondiente del Supremo Tribunal de Justicia, en pleno, quedando, una vez concedido éste, separados del ejercicio y sometidos a los tribunales competentes.". Posterior a esa fecha y hasta su derogación en el dos mil dieciséis, la disposición normativa fue modificada únicamente en tres ocasiones: a) el trece de julio de mil novecientos noventa y cuatro, para pasar el mismo contenido normativo al artículo 95; b) el veintiocho de abril de mil novecientos noventa y siete, para regular dicha inmunidad en el artículo 102, modificando su contenido a fin de dirigirla a todos los Jueces de primera instancia, menores y de paz y cambiando la alusión a "permiso" por "previa declaración", pero siendo competencia ya no del Tribunal Supremo, sino del Consejo General del Poder Judicial del Estado; y, c) el trece de enero de dos mil siete, asignando la facultad de previa declaración al Consejo de la Judicatura del Estado.

117. Partiendo de esta historia legislativa, se considera que, con sus variaciones en torno al órgano con competencia para permitir o declarar que es posible proceder penalmente en contra de un juzgador local, durante toda la historia constitucional vigente del Estado de Jalisco se ha atribuido a los juzgadores una protección de carácter constitucional que da lugar a una inmunidad procesal. Es decir, se ha valorado como una condición de la permanencia y

<sup>93</sup> "Artículo 52. Contra los Funcionarios Públicos de que habla el artículo 46, fracción III, sólo podrá procederse por responsabilidades comunes u oficiales, **previo el permiso** correspondiente; quedando, una vez concedido éste, separados del ejercicio de sus funciones y sometidos a los Jueces ordinarios."

"Artículo 53. La declaración de haber lugar a formación de causa o el permiso para proceder a que se refiere el artículo 46, fracción III, de esta Constitución, se requiere en cuanto a los funcionarios de elección popular, desde la fecha en que sean electos, y **en los demás casos**, desde que **entren en ejercicio de su encargo** aun por delitos cometidos con anterioridad."



estabilidad en el encargo de juzgador local que el Tribunal Supremo, en un primer momento, o el Consejo de la Judicatura, en una segunda etapa, se pronunciara previamente y con efectos vinculatorios sobre la viabilidad o no de accionar el proceso penal en contra de los juzgadores locales por la comisión de cualquier delito del fuero estatal durante el desempeño de la función.

118. Ahora bien, atendiendo a estos antecedentes legislativos y al contenido del principio de independencia judicial, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que, aunque el texto de la Constitución Federal no prevé ni ha previsto ningún mandato o lineamiento en cuanto a la necesidad por parte de las entidades federativas de reconocer algún tipo de regla especial de inmunidad aplicable a los juzgadores (para que, previo al ejercicio de una acción penal en su contra, se lleve a cabo una revisión previa por parte de un órgano perteneciente al propio Poder Judicial Estatal), la derogación del artículo 102, de la forma en que fue realizada por el Poder Constituyente Local, **afecta el ámbito competencial** del Poder Judicial Estatal, al incidir en las garantías relativas a la permanencia/estabilidad en el encargo.<sup>94</sup>

119. Dicho de otra manera, la exigencia de agotar una declaración previa por parte del Consejo de la Judicatura Local para proceder penalmente en contra de un Juez (de primera instancia, menor o de paz), desde inicios del siglo XX, se **constituyó** en el Estado de Jalisco como una garantía que protegía la inamovilidad judicial; en su subgarantía de permanencia/estabilidad en el encargo. Ello, pues de la regulación e historia legislativa es posible apreciar que el objetivo del Poder Constituyente Local con la implementación de esa inmunidad procesal, fue impedir cualquier tipo de incidencia en la estabilidad de un juzgador sin que antes se analizara la respectiva acusación por parte del órgano encargado de vigilar la conducta de los propios juzgadores (dándose primacía constitucional a la protección de la función judicial). Se buscaba, primero, sal-

<sup>94</sup> No es obstáculo para esta decisión la conclusión de constitucionalidad a la que llegamos al resolver el mencionado amparo en revisión 341/2008. El cuestionamiento que respondimos en dicho asunto fue si resultaba o no adecuado, a la luz del principio de igualdad, que los Magistrados locales estuvieran cubiertos por la figura denominada "declaración de procedencia", mientras que los Jueces locales no gozaban de tal prerrogativa. Llegamos a una conclusión de constitucionalidad. Sin embargo, se trata de un precedente que no es aplicable, pues ni abordamos ese caso a partir del principio de independencia judicial (era un amparo de estricto derecho) ni en el Estado de Baja California se había establecido como parte del principio de independencia judicial una inmunidad procesal para los Jueces locales.



vaguardar la vertiente individual de la independencia judicial (evitando que las investigaciones criminales pudieran ser utilizadas para minar la estabilidad de los juzgadores en sus encargos) y, a su vez, proteger la vertiente institucional de dicho principio, ante la posibilidad de un escenario donde la administración de justicia se viera gravemente afectada por los procesos penales seguidos en contra de uno o varios juzgadores.

120. Para el Poder Constituyente jalisciense, **de haberse privilegiado una regulación en donde no existiera la inmunidad procesal de los Jueces**, era altamente probable que el accionar del proceso penal podía poner en entredicho el correcto desempeño de la administración de justicia; por ejemplo, ante la aplicación de una medida cautelar al juzgador o ante la imperiosa necesidad de esa persona de atender las diligencias del proceso penal que podrían distraerlo de sus funciones ordinarias como juzgador. Por eso, más bien, **optó por un modelo normativo en donde debía agotarse el permiso o la declaración previo a procederse penalmente en contra de Jueces**, teniendo como consecuencia inmediata la suspensión del juzgador en su encargo y su sometimiento a los tribunales competentes.

121. Bajo esa lógica, se estima que, aun cuando en la Constitución Federal no hay ni ha habido ninguna referencia explícita a la existencia o inexistencia de este tipo de inmunidades procesales para Jueces estatales, **lo que sí exige nuestro Texto Constitucional** es que se *garantice* la independencia judicial. Por ende, la supresión total y absoluta de la referida garantía con la que contaban los juzgados jaliscienses desde mil novecientos diecisiete, de la manera en que se efectuó (sin razones reforzadas y delimitaciones o distinciones normativas), hace evidente la regresividad de la reforma en detrimento de las garantías que componían la independencia judicial y la falta de seguridad y certeza jurídica en el ordenamiento jalisciense.

122. La modificación constitucional se hizo sin la presencia de una adecuada motivación legislativa. No se generó, cuando menos, un régimen de transición adecuado que previera la situación específica de los Jueces que ya contaban con esa prerrogativa. Tampoco se acompañó tal derogación de reformas a normas constitucionales que especificaran, al menos y de manera suficiente, las distintas consecuencias posibles del inicio de un proceso penal en contra de un Juez, **a fin de fortalecer el resto de las garantías de independencia judicial** (por ejemplo, por cuánto tiempo procede la suspensión en el encar-



go tras el inicio del proceso penal, si el respectivo titular seguirá o no gozando de su remuneración durante la suspensión, idear un régimen específico de sustitución mientras el Juez se encontrara sometido al proceso, entre otras tantas cuestiones).<sup>95</sup>

123. Este Tribunal Pleno ya ha sostenido (en particular, en la citada controversia 81/2010) que el deber de *garantizar* la independencia de Jueces y Magistrados **conlleva no sólo a establecer** en la Constitución Local y en las leyes ciertas condicionantes para el adecuado desempeño de la función judicial, **sino respetar un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad**, a fin de evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado.<sup>96</sup>

124. El problema del caso concreto es que lejos de respetar este criterio, el Poder Constituyente derogó esta norma como si se tratara de cualquier otra, basándose únicamente en razonamientos genéricos sobre la igualdad jurídica

<sup>95</sup> Al respecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial sólo contempla una norma genérica que dice: "Artículo 148. Son atribuciones del Pleno del Consejo de la Judicatura: ... IX. Suspender en sus funciones a los Jueces de primera instancia, menores y de paz que aparecieren involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querrela contra ellos en los casos en que proceda; ...". Sin embargo, esta norma se encontraba vigente desde que existía el artículo 102 de la Constitución Local, por lo que guardaba sentido con dicho precepto. Al desaparecer la norma constitucional, se torna en una norma genérica que no regula de manera suficiente todos los supuestos que pueden ocurrir con motivo del inicio de un proceso penal en contra de una persona que funge como Juez local. Lo que evidencia la carencia de elementos normativos suficientes para garantizar la independencia judicial.

<sup>96</sup> Tal como se reflejó en la citada tesis P./J. 29/2012, de rubro y texto: "AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY. Las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y se enmarcan en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual deben ser 'establecidas' y 'garantizadas', lo que se traduce en un doble mandato constitucional: el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley; y el de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de **no regresividad**, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado. Lo anterior significa que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben preverse, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa."



y que, a su juicio, ya no estaban presentes las condiciones históricas que justificaron la "declaración de procedencia". No obstante, en ningún momento del procedimiento legislativo se dieron argumentos específicos para prescindir de esta garantía de los Jueces de Primera Instancia, Menores y de Paz; a saber, no se dieron razones concretas para la derogación del artículo 102 y mucho menos se aludió a su contenido de manera particularizada.

125. Se le englobó como parte de un conjunto de normas que establecía inmunidad procesal para varios servidores públicos, sin tomar en cuenta las diferencias entre cada una de las funciones públicas. A saber, un gobernador y un diputado también ejercen funciones esenciales dentro del ordenamiento jurídico jalisciense; empero, ninguna de ellos detenta el mismo grado de especial protección que la Constitución Federal otorga al desempeño diario y continuo de la función judicial. Con la modificación impugnada se trastoca gravemente la intención del Poder Constituyente Federal de garantizar la independencia judicial.

126. Es verdad que las decisiones tomadas en un cierto momento histórico por los representantes populares jaliscienses, que fueron incorporadas al Texto Constitucional Estatal, no deberían condicionar para siempre a las nuevas generaciones. Para eso existe la reforma constitucional con su procedimiento agravado (supuesto que se reconoció en la citada controversia 81/2010, al afirmarse que la no regresividad en materia de independencia judicial *"no significa desconocer la libertad de configuración que tiene cada entidad federativa respecto del diseño del Poder Judicial del Estado"*). Sin embargo, en ese precedente también se dijo *"que toda modificación a las condiciones en que se ejercen y tutelan las garantías de autonomía e independencia judicial debe obedecer a razones explícitas y directamente vinculadas con el mandato legal de establecerlas y garantizarlas, de modo tal que sólo una motivación reforzada hará admisible un cambio que merme una situación previa por razones ajenas a este esquema de tutela y salvaguardas institucionales"*. El dilema, se insiste, es que **el Poder Constituyente Estatal ni siquiera advirtió la necesidad de otorgar una motivación reforzada y no acompañó la derogación del artículo 102 con los cambios pertinentes al sistema jurídico para salvaguardar y fortalecer las garantías de independencia judicial de los Jueces ante la supresión de la inmunidad procesal**. Este Tribunal Pleno no puede aceptar este nivel de detrimento de la independencia judicial en el Estado de Jalisco.



127. A la misma conclusión llegamos respecto a la regularidad constitucional de la derogación del **artículo 100** de la Constitución Local. En tal norma se preveía la figura de declaración de procedencia para una gran variedad de servidores públicos locales por delitos del fuero estatal, en donde se incluía a los Magistrados del Tribunal Superior jalisciense.

128. Si bien, como se puede observar de la sección donde se hizo el relato de los alcances de la figura de declaración de procedencia, no se deriva ningún mandato de la Constitución Federal a las entidades federativas para prever o no prever una inmunidad, previo a proceder penalmente contra Magistrados estatales por delitos del fuero local, la supresión de tal figura (de la forma en que se hizo y por lo que hace únicamente al supuesto de los *Magistrados* del Tribunal Superior jalisciense) genera una afectación al principio de independencia judicial.

129. Esta garantía con la que contaban los Magistrados locales también data desde inicios del siglo pasado, bajo la siguiente historia legislativa.

- La Constitución jalisciense expedida en mil novecientos diecisiete, en su artículo 47 señalaba que todo funcionario público debía responder por los delitos del orden común que cometiera durante el tiempo de su encargo y también por los delitos y faltas oficiales en las que incurriera en el ejercicio del mismo;<sup>97</sup> estableciéndose reglas y procedimientos específicos en atención a si se trataba de un delito común o de un delito o falta oficial.

- Respecto a la primera categoría, en el artículo 49 (en relación con el 53 y el 54)<sup>98</sup> se señalaba que cuando los Magistrados (y otros servidores públicos

<sup>97</sup> "Artículo 47. Todo funcionario y empleado público, es responsable por los **delitos del orden común** que cometa durante el tiempo de su encargo y **por los delitos y faltas oficiales** en que incurrir en el ejercicio del mismo; pero el gobernador sólo podrá ser acusado por violación expresa de esta Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común."

<sup>98</sup> "Artículo 49. Siempre que se trate de un delito del orden común cometido por los diputados, el gobernador, **los Magistrados**, el secretario de Gobierno, el jefe del Ministerio Público o los Municipales, el Congreso, erigido en Gran Jurado, declarará a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, comenzando entonces la prescripción. En el caso afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes."



como los diputados, gobernador, secretario de gobierno, jefe del Ministerio Público y municipales) cometieran un **delito del orden común** durante su encargo, el Congreso erigido en gran jurado, previo al accionar penal, **declararía si ha lugar** a proceder contra el acusado; aclarándose que en caso negativo no habría lugar a ningún procedimiento hasta la finalización del encargo (suspendiéndose la prescripción del delito) y que, en caso positivo, se separaría de su función al acusado y se le sujetaría a la acción de los tribunales comunes. Por su parte, en los artículos 50 y 51 (en relación con el 54 y el 55)<sup>99</sup> se regulaba el procedimiento para declarar o no culpable a ciertos servidores públicos (incluidos los Magistrados) de las **faltas o delitos oficiales**: era directamente el Congreso el que tenía la facultad de acusación, aplicando la pena que correspondiera.<sup>100</sup>

"Artículo 53. La **declaración de haber lugar a formación de causa** o el permiso para proceder a que se refiere el artículo 46, fracción III, de esta Constitución, se requiere en cuanto a los funcionarios de elección popular, desde la fecha en que sean electos, y en los demás casos, desde que entren en ejercicio de su encargo aun por delitos cometidos con anterioridad."

"Artículo 54. A excepción de los funcionarios de elección popular y de los Magistrados, todo empleado público que esté separado con licencia del ejercicio de su encargo, no goza del fuero constitucional que por razón del empleo le pertenece."

<sup>99</sup> "Artículo 50. De los **delitos y faltas oficiales** en que incurran los funcionarios a que se refiere el artículo anterior, exceptuando los Magistrados, conocerá el Congreso como jurado de acusación, y el Supremo Tribunal de Justicia, en acuerdo pleno, como Jurado de Sentencia.

"El jurado de acusación declarará a mayoría absoluta de votos si el acusado es o no culpable, oyéndolo previamente en defensa: Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el desempeño de su encargo, si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho cargo y será consignado al Supremo Tribunal de Justicia. Éste, erigido en Jurado de Sentencia, oyendo al acusador si lo hubiere, al jefe del Ministerio Público y al Reo, por sí o por medio de su defensor, aplicará a mayoría absoluta de votos la pena que la ley designe."

"Artículo 51. Si hubiere de formarse causa por delitos oficiales a los **Magistrados** del Supremo Tribunal de Justicia, se iniciará y concluirá ante el Congreso, resolviendo éste, como jurado de acusación y de sentencia, observándose lo dispuesto en el artículo anterior."

"Artículo 55. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales de funcionarios y empleados públicos que gocen del fuero constitucional, sólo podrá exigirse durante el ejercicio del cargo y un año después."

<sup>100</sup> Esta distinción entre delitos comunes y faltas y delitos oficiales realizada en la Constitución jalisciense guardaba relación directa con lo que se estableció en la Constitución Federal de mil novecientos diecisiete. En esa época, no existían los conceptos de responsabilidad política o administrativa, por lo que el Poder Constituyente Originario decidió dividir la responsabilidad de los servidores públicos federales en esas dos categorías. La primera referida a cualquier delito común, la cual se regulaba en los entonces artículos 108 y 109 y estaba destinada a los senadores, diputados, Magistrados de la Suprema Corte, secretarios de despacho y procurador general, aclarándose que los gobernadores y diputados locales sólo serían responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales. El procedimiento consistía en que, previo al accionar penal, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, tenía que declarar por mayoría absoluta de votos si había o no lugar a proceder contra el acusado: en caso afirmativo, el servidor público sería separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes y, en caso negativo, no habría lugar



- El contenido sustancial de estas preceptos subsistió hasta el cinco de julio de mil novecientos ochenta y tres,<sup>101</sup> cuando el Poder Constituyente del Estado de Jalisco, motivado por la reforma al Texto Constitucional Federal de veintiocho de diciembre del año previo, modificó el régimen de responsabilidad de los servidores públicos para cumplimentar los mandatos establecidos en los nuevos artículos 108 y 109 de la Constitución Federal.

- Actuando dentro de su margen de libertad configurativa (ya que no se dio ningún mandato sobre la posibilidad o no de establecer declaraciones de procedencia a servidores públicos locales por delitos del fuero estatal), prescindiendo de la distinción entre delitos comunes y faltas y delitos oficiales, el legislador jalisciense implementó las figuras de juicio político y de declaración de procedencia: el primero, para atender la responsabilidad política y, el segundo, como inmunidad en torno a la responsabilidad penal. En esa lógica, la regulación relativa a si podía o no procederse en contra de un Magistrado por delitos comunes pasó a reglamentarse en el artículo 50 de la Constitución Local, mandatándose que para proceder penalmente en contra de ciertos servidores públicos estatales (donde se incluía a los Magistrados del Tribunal Superior), era necesario que el Congreso Local declarará si **había o no lugar** para proceder en contra del respectivo inculpado. Resolución que, de ser afirmativa, provocaría la separación en su encargo del respectivo funcionario durante el proceso penal (quedando a disposición de las autoridades competentes) y, de ser negativa, suspendería todo procedimiento ulterior durante el desempeño del encargo.

- Posteriormente, por reformas de trece de julio de mil novecientos noventa y cuatro y veintiocho de abril de mil novecientos noventa y siete, el contenido de dicho artículo 50 se trasladó, primero, al numeral 93 y, después, al artículo 100. Tras esas reformas, previo a la derogación que hoy se reclama del artículo 100, la

---

a procedimiento alguno en el tiempo en que esa persona desempeñara la función pública. Por su parte, la segunda categoría era relativa a las faltas, delitos u omisiones oficiales en las que incurrieran los referidos servidores públicos federales en el ejercicio de su cargo, cuya competencia respecto a la culpabilidad por los delitos oficiales se designaba en el artículo 111 directamente al Senado, como Gran Jurado, previa acusación de la Cámara de Diputados.

<sup>101</sup> Previo a esta fecha, sólo se reformaron los aludidos artículos 50 y 51 de la Constitución Local el dieciséis de septiembre de mil novecientos veintidós: el primer precepto, para señalar explícitamente que el procedimiento por la comisión de una falta o delito oficial se llevaría a cabo si se exigiere la responsabilidad estando en ejercicio o fuera de él, pero no definitivamente, y el segundo artículo, para explicitar que los Magistrados respondería no sólo por delitos oficiales, sino también por faltas oficiales.



disposición sufrió modificaciones en ocho ocasiones: aumentando el número de servidores públicos estatales que contaban con dicha inmunidad o cambiando la denominación de la respectiva función pública (con motivo del cambio en la naturaleza o locución de un cierto cargo público; por ejemplo, en un momento dado se hacía referencia a los consejeros del Instituto Electoral del Estado y después se cambió a los consejeros del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado). Empero, en ninguna de ellas se dejó de incluir a los Magistrados como sujetos de la declaración de procedencia.

130. Así las cosas, es posible apreciar que **desde los inicios del régimen constitucional actual en el Estado de Jalisco**, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia se les fijó una protección especial a su función, evitando que cualquier investigación criminal pudiera incidir o afectar la correcta impartición de justicia; valorándose, además, que la función de Magistrado resultaba esencial para el ordenamiento jurídico jalisciense y, por eso, se adjudicaba la facultad de revisión al órgano representativo del Estado.

131. Por tanto, se estima que la inmunidad asignada a los Magistrados locales, primero, en relación con los delitos del orden común y, después, como procedimiento y resolución de declaración de procedencia en torno a cualquier delito del fuero local, se **configuró** en el Estado de Jalisco **como parte de las garantías que salvaguardaban su estabilidad en el cargo** (de la misma forma que se explicó para el caso los Jueces locales). Lo que nos lleva a concluir que su supresión impugnada afecta el principio de independencia judicial.

132. Al margen de los referidos argumentos sobre la igualdad y la historia de la declaración de procedencia, el Poder Constituyente jalisciense no apuntó razones específicas para eliminar esta garantía asignada a los Magistrados locales, dejando de lado la especial protección que la Constitución Federal otorga a esta función judicial. Incluso, esta desatención del Poder Constituyente se evidencia con la ausencia de implementación de una adecuada y suficiente reglamentación sobre las consecuencias de pasar de un modelo que contaba con tal inmunidad procesal a idear un sistema normativo donde es posible accionar el proceso penal en contra de un Magistrado por cualquier tipo de delito del fuero estatal (con independencia de si se trata de una conducta que se atribuye como delito sin relación alguna con la idoneidad de una persona para desempeñar el cargo de Magistrado).



133. La supresión no se acompañó con un régimen transitorio ni con un mandato legislativo o con una serie de normas para fortalecer el resto de garantías de la independencia judicial (como puede ser si procede o cuándo procede la suspensión del Magistrado en su encargo a la luz del proceso penal correspondiente, cómo se protege su remuneración en caso de que no pueda seguir desempeñando su encargo durante dicho proceso, etcétera).<sup>102</sup> Por ende, este Tribunal Pleno estima que la derogación del artículo 100, en la parte que regulaba a los Magistrados del Tribunal Superior, en lugar de fortalecer la independencia judicial, ocasionó un importante detrimento de la vertiente institucional y personal de la independencia judicial de tales funcionarios, en perjuicio del Poder Judicial Estatal.

134. Siendo importante enfatizar que esta determinación de inconstitucionalidad no genera privilegios a los funcionarios. Se insiste, tal como se expuso por la Primera Sala en el citado amparo en revisión 404/2013, la inmunidad procesal penal que se le reconoce a ciertos servidores públicos (en este caso, a miembros del Poder Judicial) es una garantía que busca precisamente proteger la función del Estado y asegurar el correcto desempeño de la administración de justicia. No es un privilegio o mecanismo de impunidad. Por ello, decretar la invalidez por invasión de competencias (ante las deficiencias advertidas por el constituyente jalisciense) lo que busca es restaurar el régimen constitucional para justamente salvaguardar el principio de independencia judicial y el derecho de acceso a la justicia.

135. Por último, este Tribunal Pleno estima que la reforma o derogación de los **artículos 103 a 105** de la Constitución Local también inciden en la esfera competencial del Poder actor. Estas normas establecían supuestos de aplicación general para cualquier inmunidad reconocida en el Texto Constitucional jalisciense: no sólo le eran aplicables a los Jueces y/o Magistrados locales, sino también al resto de funcionarios públicos que eran sujetos de la declaración de

<sup>102</sup> La única norma relevante que se originó con motivo de esta derogación constitucional fue la reforma que se hizo al artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cual se analizará en el apartado siguiente. Si bien la regularidad constitucional de este precepto secundario no puede condicionar la validez o no de la derogación que aquí se cuestiona, tal como se verá, nos es evidente que el legislador secundario dejó de lado la especial protección que debe garantizarse a la función de Magistrado local, dado que fue el Poder Constituyente Local el que omitió por completo atender a tal protección con la forma en que realizó la aludida derogación.



procedencia. Sin embargo, en atención a lo detallado en párrafo previos, al resultar inválidas las derogaciones tanto de la declaración de procedencia para los Magistrados como de la declaración a cargo del Consejo de la Judicatura para proceder penalmente en contra de los Jueces locales, a pesar de que antes tenía un ámbito de aplicación más extenso, deben seguir la misma suerte que los artículos 100 y 102. Eran normas que complementaban las garantías de protección de la estabilidad en el cargo, clarificando la prescripción del delito, la condición de aplicación temporal de la declaración de procedencia y la prohibición de impugnar tales resoluciones.

136. A la misma conclusión se llega respecto a la **fracción II impugnada del artículo 91** de la Constitución Local. A pesar de que su contenido es global y tiene como sujetos no sólo a los Magistrados, sino a cualquier servidor público de la entidad, el hecho de haber eliminado de su texto la porción normativa que antes del dos mil dieciséis decía "*previa declaración de procedencia para los servidores públicos en los casos previstos por esta Constitución*", puede llegar a generar confusión normativa ante la irregularidad constitucional de la derogación del referido artículo 100 en la parte que aludía a los Magistrados locales. Por ende, al configurar los preceptos reclamados un subsistema normativo, se estima que también debe declararse la inconstitucionalidad de la reforma a esa fracción II, a fin de que se vuelva a reconocer la hipótesis normativa transcrita que aludía a que debían tomarse en cuenta los supuestos de aplicación de la declaración de procedencia. Tal conclusión, como se verá en el apartado de efectos de esta ejecutora, no afectará su interpretación en relación con el resto de servidores públicos del Estado de Jalisco, al proceder la reviviscencia del texto anterior.

### VIII.3.

#### **Análisis del artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial**

137. Aunado a la impugnación de las citadas disposiciones de la Constitución Local, el Poder Judicial jalisciense cuestionó la regularidad constitucional por violación a la independencia judicial de la reforma realizada al artículo 196 de la ley orgánica de ese Poder.

138. Tras la modificación reclamada, en dicho precepto se estableció que los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y los miembros del Consejo de la Judicatura sólo podrían ser privados de sus puestos en la forma y térmi-



nos que determina la Constitución Política del Estado de Jalisco y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal. Tomando en cuenta lo dicho en el apartado previo de estudio de fondo sobre el contenido de los principios de división de poderes e independencia judicial y atendiendo a que resulta inválida la derogación del régimen normativo de la declaración de procedencia asignada a los Magistrados, se llega a la conclusión de que resulta, a su vez, **parcialmente fundada** la petición de invalidez del Poder actor respecto de este artículo y, por ende, debe declararse la **inconstitucionalidad** únicamente de la porción normativa que dice "*y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal*".

139. Como se puede apreciar del cuadro comparativo expuesto en el apartado de la fijación de la litis, el texto que se examina del artículo 196 derivó de la reforma de dos mil dieciséis, mediante la cual se agregó, por una parte, la última porción normativa que dice "*y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal*" y, por la otra, se suprimió el entonces segundo párrafo del precepto y la porción normativa del primer párrafo que decía "*y el presente ordenamiento*". Ello, se reitera, con el objetivo de eliminar del ordenamiento jalisciense la generación de cualquier tipo de inmunidad de rango constitucional reconocida a favor de ciertos funcionarios públicos, como los Magistrados, en los procedimientos penales.

140. Bajo esa lógica, en primer lugar, este Tribunal Pleno estima que es **inválida** la aludida última porción normativa del artículo 196 de la ley orgánica, que dice "*y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal*",<sup>103</sup> porque en atención a lo expuesto en el subapartado anterior, dado que resulta inconstitucional la supresión que hizo el Poder Constituyente jalisciense de la declaración de procedencia, previo a proceder penalmente en contra de los Magistrados, esta porción normativa detenta las mismas consecuencias nocivas para la esfera competencial del Poder Judicial actor. Máxime que, en atención al derogado artículo 100, ante una declaración de procedencia afirmativa, se establecía como único efecto de la declaración de procedencia la mera separación del respectivo Magistrado de su encargo en tanto

<sup>103</sup> El resto del contenido del artículo puede subsistir, ya que eliminando la referida porción normativa, la disposición no detenta un vicio constitucional, al volverse una norma de carácter referencial: los Magistrados y consejeros sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y en los términos que determina la Constitución Política del Estado de Jalisco.



estuviera sujeto al proceso penal (cuya sentencia, de ser absolutoria, provocaría que el servidor público reasumiera su función).

141. Por su parte, se estima, a su vez, que el propio contenido de la referida porción normativa colisiona con el principio de independencia judicial, pues posibilita, sin una adecuada delimitación normativa, que los Magistrados y consejeros de la Judicatura sean despojados o removidos de su función, al estar sometidos a una privación de la libertad con motivo de un proceso penal. A nuestro parecer, tal previsión afecta gravemente el principio de independencia judicial, en su componente de garantía de inamovilidad judicial y, con ello, se transgrede el principio de división de poderes en detrimento del Poder Judicial jalisciense. Desarrollaremos este argumento en complemento al anterior, porque el artículo 196 no sólo regula a los Magistrados, sino también a los consejeros de la Judicatura (los cuales no eran sujetos de la declaración de procedencia), por lo que es necesario evidenciar su inconstitucionalidad bajo sus propios términos.

142. En principio, para poder detallar las razones de invalidez, es necesario delimitar el alcance del artículo 196 impugnado. Al respecto, la norma es explícita, al señalar que los Magistrados del Tribunal Superior y otros funcionarios públicos como los consejeros de la Judicatura, pueden ser **privados** de sus puestos bajo dos supuestos: a) en la forma y términos que determina la Constitución Local (lo cual presupone todo tipo de responsabilidad a la que están sujetos, como política, administrativa o penal) y b) cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal.

143. El primer elemento normativo que debe ser interpretado es a qué se refiere el precepto cuando habla de "*privar*" de sus puestos. Desde nuestra perspectiva, este término significa perder algo. No se trata de una situación provisional. Privar presupone una afectación real, el dejar de tener u ostentar algo.

144. Gramaticalmente, el Diccionario de la Real Academia define el verbo "privar" como "despojar a alguien de algo que poseía" o "destituir a alguien de un empleo, ministerio, dignidad, etcétera". La privación es la acción de despojar o impedir. Adicionalmente, de una interpretación textual y sistemática de la norma, se puede apreciar que el término "privación" no se utilizó como sinónimo de suspensión o de una acción provisional. Si el legislador hubiere pretendido dicha significación, dado que utilizó una palabra que tiene un significado muy



claro respecto a que alguien pierde algo, tuvo, entonces, que haber clarificado que se trataba de una suspensión o privación provisional. No lo hizo. Si hubiera querido que fuera provisional, no tiene sentido utilizar la expresión "privación".

145. Además, si uno examina el resto de las normas de la ley orgánica, cuando el legislador pretendió aludir a actos o sanciones provisionales, utilizó palabras como suspensión, mas nunca privación (por ejemplo, véase lo previsto en los artículos 203 y 204 de la ley). La única otra norma que rige a los Magistrados del Tribunal Superior en donde se utiliza, a su vez, la expresión "privados de su puesto" es el artículo 61 de la Constitución Local, en donde se señala precisamente que una vez ratificados en sus puestos los Magistrados, continuarán en su función por diez años más, durante los cuales sólo podrán ser **privados** de su puesto en los términos que establezcan la propia Constitución, las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos o como consecuencia del retiro forzoso. En esa norma, es clara la intención del Poder Constituyente Estatal de referirse a la pérdida definitiva del puesto, pues, incluso, se establece como uno de sus presupuestos el retiro forzoso de un Magistrado, que se actualiza cuando el respectivo titular de la función cumple setenta años de edad.

146. Por su parte, la siguiente clarificación normativa es cómo debe relacionarse e interpretarse ese supuesto de "privación del puesto" con la última parte del artículo 196 que dice "*y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal*". **Una opción interpretativa** es que la privación del puesto se dé ante la privación de la libertad derivada de una medida cautelar dictada durante la sustanciación del proceso penal y, **otra opción**, es que surja con motivo de la afectación a la libertad como consecuencia de la asignación de responsabilidad penal.

147. Ambas interpretaciones son posibles, ya que la privación de la libertad, según la dogmática penal, se puede dar tanto por una medida cautelar como por la aplicación de una sanción propiamente dicha. La disposición no es clara en torno a dicho supuesto. Incluso, su propio texto da pie a esta ambigüedad normativa, ya que se dice que esa privación se da con motivo de un proceso penal; lo cual no indica si se trata de un proceso penal que esté en curso o uno que se encuentra finalizado. Hubiera sido clara la intención del legislador si hubiera utilizado, como referencia, que dicha privación se daba con motivo de la responsabilidad penal. A su vez, el procedimiento legislativo de la reforma im-



pugnada tampoco nos aporta ningún elemento que clarifique esta duda interpretativa.

148. Ahora bien, delimitado el posible alcance de la norma, esta Tribunal Pleno llega a la conclusión de que la aludida porción normativa **no supera** un examen de regularidad constitucional **bajo cualquiera de sus dos modalidades interpretativas, ocasionando una transgresión al ámbito competencial del Poder Judicial.**

149. Por un lado, si lo que se regula es que la privación de la libertad deriva de que el Magistrado o consejero de la Judicatura se encuentra bajo una medida cautelar durante un proceso penal, por ejemplo, como la prisión preventiva, el precepto sería abiertamente contrario a la garantía de inamovilidad judicial,<sup>104</sup> en sus subgarantías de permanencia en el cargo y no despido injustificado o libre remoción. Los Magistrados o consejeros, como cualquier otra persona, al estar sometidos a un proceso penal y aun cuando puedan estar sujetos a una medida cautelar, siguen gozando del principio de presunción de inocencia. Por ende, si bien es connatural que la privación provisional de la libertad de la persona que funge como Magistrado o consejero implica cierto grado de afectación en su estabilidad en el cargo (pues de lo contrario se dañaría gravemente el derecho de acceso a la justicia), el que se permita ser **privado** del puesto es una medida altamente impositiva para la garantía de inamovilidad. En todo caso, conforme al referido contenido del principio de independencia judicial, lo que podría aplicarse sería una suspensión provisional en el cargo y no una privación del mismo.<sup>105</sup> Ello, pues aun tomando en cuenta

<sup>104</sup> Por ser uno de los últimos criterios, en la controversia constitucional 179/2017, fallada por este Tribunal Pleno el nueve de abril de dos mil dieciocho, se sostuvo que algunas garantías que componen la independencia judicial (que debe encontrarse garantizada en términos del artículo 116, fracción III, constitucional) también son aplicables a los funcionarios que integran el Consejo de la Judicatura Local. Es claro que una de esas garantías es la permanencia en el cargo y el no despido injustificado o libre remoción. Ello, pues a lo largo de toda esa ejecutoria, se examinaron varios preceptos de la Constitución del Estado de Chihuahua respecto a la integración y facultades del Consejo de la Judicatura Estatal, todo a la luz del principio de independencia judicial.

<sup>105</sup> El artículo 204, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial prevé la medida de suspensión hasta por seis meses. Sin embargo, esa norma sólo regula la suspensión como motivo de la responsabilidad de índole administrativa (la cual no puede confundirse con la responsabilidad penal y sus consecuencias). En ninguna otra parte de la ley se regula este tipo de medidas para Magistrados o consejeros. Consecuentemente, se hace evidente que el referido artículo 196 impugnado de la ley orgánica realmente pretendía implementar una medida de privación del encargo.



que la medida cautelar se dé hasta el tope que establece el texto de la Constitución Federal, privar del cargo se constituiría como una sanción anticipada a los Magistrados o consejeros con independencia de la responsabilidad penal.

150. Por otro lado, bajo la **segunda modalidad interpretativa**, consistente en que la privación del puesto se da con motivo de la privación de la libertad decretada como consecuencia de la aceptación o imputación de una responsabilidad penal, este Tribunal Pleno estima que la porción normativa impugnada también resulta **inconstitucional**.

151. Al respecto, debe destacarse que en el derecho comparado y en el derecho internacional de los derechos humanos,<sup>106</sup> se ha aceptado como una de las causas posibles para remover al titular de la función judicial es que se le asigne responsabilidad con motivo de la comisión de un delito. Lo que se busca, al final de cuentas, es respetar y proteger el derecho de acceso a la justicia de todas las personas. Empero, como hemos venido insistiendo, el hecho de que se admita dicho supuesto en términos generales, no significa que cualquier regulación deba ser calificada como válida. No hay una permisión generalizada a aceptar la remoción por cualquier delito, sanción o por cualquier contexto procesal penal. Tiene que analizarse la medida legislativa en sus propios términos para verificar si las condiciones y supuestos asignados para aceptar y ejecutar dicha medida de remoción cumplen, a su vez, con las garantías que componen el principio de inamovilidad judicial.

152. Partiendo de esa premisa, atendiendo a la literalidad del precepto reclamado y a su interpretación sistemática con el resto de la normatividad aplicable, la referida facultad generalizada de privar de su puesto a un Magistrado o consejero local cuando se encuentre privado de su libertad con motivo de una responsabilidad penal ocasiona una transgresión al ámbito competencial del Poder actor.

153. Primero, este Tribunal Pleno destaca que no es clara la finalidad perseguida por la medida legislativa. El Congreso del Estado no hizo mayor hincapié

<sup>106</sup> Véase (meramente como bibliografía), un excelente documento que agrupa criterios y normatividad internacional al respecto: Comisión Internacional de Juristas, *Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales*, Ginebra, 2007.



pié o dio mayores explicaciones sobre esta disposición en el procedimiento legislativo, pues en realidad todas las razones para reformar las distintas leyes se enfocaron a la necesidad de eliminar la declaración de procedencia en abstracto. Así ¿qué pretende la norma? ¿Remover a todos los juzgadores o consejeros que se encuentren privados de su libertad, con independencia del tipo delito o del tiempo que realmente va a estar privado de su libertad, bajo la idea de no afectar el acceso a la justicia? ¿En realidad lo que se busca es remover a cualquier juzgador o consejero que haya cometido un delito, dado que ya no es una persona digna o viable para ocupar tal cargo, en atención, a su vez, a la correcta impartición de justicia?

154. Segundo, aun suponiendo que alguno de esos objetivos fueron los pretendidos por el legislador, la medida adoptada por el legislador secundario incide en las garantías que componen la inamovilidad judicial y, con ello, en la división de poderes. Por una parte, si la intención del precepto es evitar una irrupción en el adecuado desempeño de la función judicial y en el respeto y protección del derecho de acceso a la justicia (pues los juzgadores privados de la libertad no pueden desempeñar su cargo), se estima que la medida, tal como está regulada y ante la carencia de mayores delimitaciones normativas, es altamente gravosa y genera una intromisión en el Poder Judicial. La norma, al establecer un supuesto general, no distingue entre temporalidad de sanciones corporales. Aplica de la misma forma si la sanción privativa de la libertad que se impuso al Magistrado/consejero es de unos cuantos días, algunos meses o varios años.<sup>107</sup>

155. No hay que olvidar que el principio de independencia judicial busca que los titulares de la función judicial cuenten con ciertas condiciones que les permitan desempeñar su cargo autónoma e imparcialmente, tales como tener estabilidad y no ser despedidos o removidos injustificadamente (lo cual alcanza

<sup>107</sup> Por ejemplo, en el Código Penal del Estado de Jalisco se sigue considerando como delito a la bigamia o al adulterio. El primero, es sancionado con tres meses a tres años de prisión (artículo 180) y, el segundo, con quince días a dos años de prisión (artículo 182). El delito de lesiones que no tardan en sanar más de quince días se sanciona con diez días a siete meses de prisión o multa por el importe de veinte a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización. También se sanciona con cuatro meses a un año de prisión a la madre que, voluntariamente, procure el aborto o consienta en que otra persona la haga abortar con ese fin y que el aborto se efectúe dentro de los primeros cinco meses del embarazo (artículo 228). Y así muchos otros ejemplos.



también a los consejeros, como parte esencial de la función judicial). En ese tenor, el hecho de estar privado de la libertad no implica, como medida necesaria para salvaguardar el correcto desempeño del aparato judicial, la necesaria remoción en el encargo del Magistrado o consejero. Más bien, esa medida general mina su estabilidad, cuando ni siquiera se establece en la porción reclamada o en otros apartados de la ley una clarificación de suma importancia como el tiempo de privación de la libertad al que fue condenado como supuesto de activación. Existen otro tipo de medidas, como la suspensión, que protegen de mejor manera tanto el correcto desempeño del aparato judicial como las propias prerrogativas de la persona que funge como Magistrado o consejero (ambas vertientes del principio de independencia que reconoce la Corte Interamericana en los casos citados). Ello, tomando en cuenta que varias conductas sancionadas como delitos en el Estado de Jalisco, que pueden cometer los Magistrados, Magistradas, consejeros o consejeras, se castigan tan sólo con unos cuantos días o meses de prisión.

156. Es verdad que la sanción de privación de la libertad también puede decretarse por un gran espacio de tiempo. Podría aducirse que no es adecuado para el sistema judicial contar con juzgadores de segunda instancia o consejeros sujetos a alargados procedimientos de suspensión por estar comulgando una pena. Sin embargo, **justo el problema de la norma reclamada es que no hace ninguna distinción en relación con este punto**. No contempla diferencia entre tipos de sanciones privativas de libertad o de delitos.

157. Además, esta permisión, incluso, es contradictoria con el propio ordenamiento jurídico jalisciense. El artículo 59, fracción IV, de la Constitución Local establece como uno de los requisitos para ser electo como Magistrado *"[g]ozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena."* Siendo que los consejeros de la Judicatura, según el artículo 64, tercer párrafo, deben distinguirse por su capacidad, honestidad y honorabilidad, así como **reunir los mismos requisitos** exigidos para ser Magistrado.

158. En esa lógica, dado que el propio Poder Constituyente jalisciense es el que ha decidido que una persona puede fungir como Magistrado o consejero a pesar de haber sido condenado por delito que ameritara pena corporal de



menos de un año o que el cargo es incompatible ante la condena por ciertos delitos (con independencia de la pena), entonces, no guarda lógica que la remoción en el cargo de Magistrado o consejero se autorice con la mera privación de la libertad con motivo de un proceso penal, cualquiera que ésta fuere.<sup>108</sup>

159. Es decir, el propio Estado de Jalisco, en su Texto Constitucional, admite que no toda sanción o responsabilidad penal resulta incompatible con la posibilidad de ser Magistrado o consejero, pues: i) se acepta la posibilidad de que una persona puede desempeñar dichos cargos, precisamente porque el delito por el que fue sancionado no se considera de tal envergadura y, por ello, se le sancionó con pena de prisión menor a un año; o, ii) se valora como incompatibilidad absoluta para desempeñar el cargo la responsabilidad por ciertos delitos, a pesar de que la respectiva persona no haya sido sancionada con privación de la libertad. Consecuentemente, para este Tribunal Pleno es discordante con estos supuestos constitucionales que se permita en una ley secundaria, posteriormente, privar de su puesto a un Magistrado o consejero por el mero hecho de estar privado de la libertad, cuando dicha privación puede ser de tan sólo un par de meses (lo que evidencia que el delito no fue de tal gravedad) o derivarse de delitos que no inciden en el concepto público de tal persona.

160. Ahora bien, por otro lado, si la medida legislativa busca impedir que ciertas personas que fueron consideradas como responsables de un delito que merezca pena corporal funjan como Magistrados o consejeros, la misma también resulta intromisiva en la esfera competencial del Poder Judicial. La norma no da cuenta que, según las reglas del proceso penal, el hecho de que un Magistrado o consejero se encuentre o no privado de la libertad con motivo de su responsabilidad penal puede obedecer a aspectos coyunturales de su respectivo proceso de ejecución de la pena, como estar sujeto a soluciones alternativas al procedimiento penal (como el acuerdo reparatorio o la suspensión condicional del proceso)<sup>109</sup> o gozar de sustitutivos de la pena.<sup>110</sup> Es decir, no

<sup>108</sup> Esta Suprema Corte no está validando la regularidad constitucional de los supuestos previstos en el citado artículo 59, fracción IV, de la Constitución Local. Lo que se está evidenciando es una transgresión al principio de legalidad, al existir una contradicción entre lo dispuesto en una legislación secundaria y el ordenamiento de mayor jerarquía en el Estado de Jalisco.

<sup>109</sup> Véase, los artículos 184 a 200 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>110</sup> Véase, el artículo 144 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.



todos los sentenciados por delitos que aparejaban una pena corporal se encuentran, de hecho, privados de la libertad.

161. En consecuencia, se insiste, si lo que busca la norma es que las funciones esenciales de Magistrado o consejero únicamente se desempeñen por personas con una reputación y actuación intachable, a fin de salvaguardar el principio de imparcialidad, la medida que se reclamada es subinclusiva. Sólo abarcaría a las personas que funjan como Magistrados o consejeros que, de hecho, se encuentren privados de su libertad, sin importar que existen otros casos en donde posiblemente los delitos fueron de mayor gravedad (y afectan, por ejemplo, la buena fama en el concepto público), pero los aludidos Magistrados o consejeros gozan de libertad por cuestiones específicas de cada proceso penal en su etapa de ejecución.

162. Situación que, como se señaló, resulta, a su vez, contradictoria con lo dispuesto en los artículos 59, fracción IV y 63, tercer párrafo, de la Constitución Estatal. Para el Constituyente Local (aunque lo hizo para efectos de la elección), el factor más relevante para que una persona se encuentre inhabilitada para desempeñar la función de Magistrado o consejero, no es sólo si una persona fue o no objeto de privación de la libertad o de cualquier otro tipo de sanción, sino que la conducta por la cual se le sanciona incida en el concepto público de esa persona frente a la sociedad. La porción normativa reclamada se aleja de dicha hipótesis, teniendo como única condición de aplicación la existencia, de hecho, de una privación de la libertad. A saber, si el objetivo es evitar que ciertas personas sigan desempeñando el cargo, al ya no gozar de cierto concepto público como consecuencia de su responsabilidad penal (lo que puede dañar la apariencia de independencia e imparcialidad), se vuelve irrelevante la mera privación de la libertad. Lo que debería trascender es el tipo de delito, lo cual no se refleja en la norma cuestionada. Por ello, no atender ni regular estos supuestos normativos genera una intromisión en la esfera jurídica del Poder Judicial jalisciense.

163. Finalmente, debe resaltarse que no es posible solventar las razones de invalidez recién expuestas con una interpretación conforme de la porción normativa reclamada, ya que, como se acaba de evidenciar, ni siquiera la segunda modalidad interpretativa supera un examen de constitucionalidad. El texto de la porción impugnada es de tal generalidad que, para poder salvar su inconstitucionalidad, sería necesario agregar una gran cantidad de clarificaciones



normativas que provocaría que esta Suprema Corte se sustituyera en el legislador secundario. Es el legislador jalisciense el que debe atender a las razones aquí expuestas para regular de manera exhaustiva los supuestos y condiciones de remoción de un Magistrado o consejero electoral con motivo de su responsabilidad penal, no sólo señalando que procede ante la mera privación de la libertad (teniendo que ser congruente, además, con su propia regulación constitucional).

164. En síntesis, se decreta la **invalidez** de la porción normativa que dice "*y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso pena*" del artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, por afectar las diversas garantías que componen el principio de independencia judicial, ocasionado una violación a la división de poderes. Siendo que el contenido restante del artículo sin tal porción normativa es congruente y no afecta el ámbito competencial del Poder Judicial actor.

#### VIII.4.

#### **Análisis del artículo 9, numeral 1, fracción XIX, inciso b), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

165. Por último, el Poder Judicial del Estado de Jalisco solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de la derogación del inciso b) de la fracción XIX del numeral 1 del artículo 9 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Ello, pues a pesar de que no se aludieron argumentos específicos en su contra, se englobó como parte del planteamiento genérico de violación al artículo 111 constitucional y a los principios de independencia judicial y división de poderes.

166. Este Tribunal Pleno considera que la derogación de este supuesto de información pública, por sí misma, no genera una afectación al régimen competencial del Poder Judicial. Sin embargo, como consecuencia de lo resuelto en el segundo subapartado de esta ejecutoria en torno a la inconstitucionalidad de la supresión de la declaración de procedencia de los Magistrados locales, debe declararse, a su vez, la **invalidez** de la derogación de este inciso b).

167. A mayor abundamiento, como se puede observar del cuadro comparativo expuesto en el apartado de fijación de la litis, el inciso cuestionado, previo a su derogación, establecía que, en tanto información del Poder Legislativo sobre las responsabilidades de los servidores públicos, debía considerarse



como información pública el registro de los juicios de procedencia, con indicación del número de expediente, fecha de ingreso, nombre y cargo del denunciado, delito por el que se le acusa y estado procesal. Con la publicación del Decreto 25861/LXI/16 se suprimió todo este inciso b), a fin de hacerlo congruente con el resto de las reformas o derogaciones que tuvieron como objetivo prescindir de la figura de la declaración de procedencia en el ordenamiento jurídico jalisciense.

168. Bajo esa tónica, en primer lugar, esta Corte entiende que el acto mismo de derogación del contenido previsto en el referido inciso no afectó el ámbito competencial del Poder Judicial. La norma sólo establecía que la información que derivaba del registro y trámite de esos juicios de procedencia debía catalogarse como información pública, en cumplimiento del artículo 6o. de la Constitución Federal. Por tanto, guardaba sensatez que, ante la eliminación de la figura de declaración de procedencia, para poder proceder penalmente en contra de los Magistrados por delitos del fuero local, resultara innecesario prever como un supuesto de información pública del Poder Legislativo los datos relativos al registro de esos juicios de procedencia. Es decir, con la supresión de la declaración de procedencia local, no existía información de este tipo y, consecuentemente, su conceptualización o no como información pública para el Poder Judicial jalisciense se volvió irrelevante. Antes era un aspecto normativo importante tanto para el público en general como, también, para los **propios integrantes del Poder Judicial** (sometidos a dicho juicio de procedencia u otros Magistrados), al ser información a la que podían tener acceso. Posterior a la modificación de dos mil dieciséis, al no existir la figura de la declaración de procedencia, no era algo que pudiera llegar a entorpecer el ámbito de actuación del Poder Judicial Local o de sus integrantes.<sup>111</sup>

<sup>111</sup> Sin que fuera obstáculo para esta conclusión que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 72, fracción X, establece que los Poderes Legislativos de las entidades federativas deberán poner a disposición del público y actualizar una gran variedad de información, entre las que se encuentran "[l]as resoluciones definitivas sobre juicios políticos y declaratorias de procedencia.". Primero, porque si bien se derogó el citado inciso b), subsistía el inciso c) de la fracción XIX del numeral 1 del artículo 9 de la ley de transparencia jalisciense que seguía señalando como información pública del Poder Legislativo del Estado de Jalisco en materia de responsabilidad: "[l]as resoluciones finales de los juicios de procedencia penal, juicios políticos y de responsabilidad administrativa". Y segundo, porque esta regulación prevista en la ley general no obliga a los Estados a implementar juicios de procedencia o a que, en sus normas locales, deba preverse de manera forzosa (y con independencia de que exista o no la figura de declaración de pro-



169. No obstante, dado que el citado inciso b) formaba parte de un sistema normativo en el que se regulaban diferentes supuestos aplicables a la declaración de improcedencia, la irregularidad constitucional de la eliminación de la declaración de procedencia respecto a los Magistrados del Tribunal Superior provoca que esta norma **detente el mismo vicio de invalidez**. De no hacerlo se afectaría la esfera competencial del Poder actor, pues no existiría una norma que de manera explícita prevea que lo relativo al juicio de procedencia penal a cargo del Congreso Local es información pública, generando condiciones adversas para que Magistrados u otros miembros del Poder Judicial puedan tener acceso a tal información.

### IX. Decisión y efectos de la sentencia

170. Los artículos 41, 42, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia<sup>112</sup> señalan que las sentencias en controversias constitucionales deberán

cedencia dentro de su régimen jurídico) que ese tipo de resoluciones son información de carácter público. La ley general contempla ese supuesto como uno de carácter abstracto, por lo que dependerá de cada entidad federativa cumplimentarlo, en atención a si existe en su respectivo ordenamiento el juicio político y/o la declaratoria de procedencia. Si existe la declaración de procedencia en el ámbito estatal, es un supuesto de información pública que debe estar reconocido en la ley local en acatamiento de la ley general. Pero, si no existe, es lógico que las leyes locales no lo contemplen. Por su parte, como también ya se ha venido explicando, el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Federal prevé que, por delitos federales y respecto a ciertos servidores públicos estatales, el Congreso de la Unión debe llevar a cabo la declaración de procedencia para que se pueda proceder penalmente en su contra; empero, la consecuencia de esta decisión es comunicarlo a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, proceden como corresponda. Consecuentemente, a partir de las ulteriores actuaciones de la Legislatura Local, los datos que se produzcan son información pública en términos de los principios generales reconocidos en la propia ley jalisciense, sin que la derogación impugnada lo impidiera.

<sup>112</sup> \*Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;



contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal. Siendo una declaratoria general tratándose de casos donde la controversia se haya suscitado entre dos Poderes de una misma entidad federativa.

171. En ese sentido, atendiendo a todo lo expuesto en los apartados de fijación de la litis, procedencia y estudio de fondo del asunto, se llega a las siguientes conclusiones:

172. Por un lado, se sobresee en la controversia constitucional por cesación de efectos respecto a los artículos 1, fracción VI, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43, 46, 48, 49, 52, último párrafo, 55 y 60 de la Ley de Respon-

---

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

**"Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutive de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

**"Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

**"Artículo 44.** Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

**"Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



sabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y 99, numeral 1, fracción I y 108, numeral 1, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado del Estado de Jalisco. Asimismo, también por cesación de efectos, se sobresee en la controversia por lo que hace a los actos cuestionados en la ampliación de la demanda consistentes en: "A) *El inicio y todo lo actuado en la carpeta de investigación número \*\*\*\*\**, del índice de la agencia del Ministerio Público Número 03 de Investigación y Litigación Oral de la Dirección de Visitaduría, Auditoría al Desempeño y Responsabilidades Administrativas de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, en especial al oficio número \*\*\*\*\*, de fecha doce de octubre del año dos mil dieciséis, signado por el licenciado Miguel Alfonso Medrano Cárdenas, titular de esa Agencia del Ministerio Público; y, B) *Todas las inminentes consecuencias directas e inmediatas que de aquella carpeta de investigación se deriven*". Todo lo anterior, conforme a las consideraciones y fundamentos expuestos en los apartados tercero y séptimo de la presente ejecutoria.

173. Por otro lado, se consideran infundados y parcialmente fundados los conceptos de invalidez del Poder actor. Así, se reconoce la **validez** del artículo 99, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco. **Empero**, se declara la **invalidez** de la reforma o derogación de los artículos 91, fracción II, 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Local y 9, numeral 1, fracción XIX, inciso b), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y sus Municipios, ambas del Estado de Jalisco. Asimismo, se declara la **invalidez** del artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Estatal, en la porción normativa que dice "y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal". Todos ellos expedidos a través de los Decretos 25859/LXI/16 y 25861/LXI/16, publicados el veinte de agosto de dos mil dieciséis en el número 16, sección VII, del Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

174. Consecuentemente, para evitar un vacío normativo en el Estado de Jalisco, en relación con los artículos 91, fracción II y 102 a 105 de la Constitución Local, el efecto de la irregularidad constitucional será la reviviscencia<sup>113</sup> del

<sup>113</sup> La reviviscencia es una de las modalidades de efectos que puede optarse en una controversia constitucional para lograr la plena eficacia de la sentencia, tal como ha sido resuelto en varios precedentes y cuyo criterio se resume en la tesis P./J. 86/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 778, «con número de registro digital: 170878», de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NA-



contenido total de tales preceptos previo a su reforma impugnada de veinte de agosto de dos mil dieciséis. Por su parte, respecto a la derogación del artículo 100, toda vez que su contenido era complejo y aludía a varios servidores públicos estatales, el efecto radicará en la reviviscencia de la totalidad de las fracciones I a VI y la reviviscencia del primer párrafo de ese artículo, pero únicamente en el ámbito regulativo de los Magistrados del Tribunal Superior del Estado de Jalisco.<sup>114</sup> Con esta forma de proceder no se generan efectos ajenos a la materia de la controversia constitucional, pues la aplicabilidad de la fracción II del artículo 91 y del texto resultante de los numerales 100 a 105 sólo será para los miembros del Poder Judicial Local.

175. Finalmente, los efectos de las declaratorias de invalidez de esta ejecutoria serán generales, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la ley reglamentaria de la materia e iniciarán a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Jalisco.

176. En suma, por todo lo expuesto y fundado,

### SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

CIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del País declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de 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."

<sup>114</sup> Ante esta reviviscencia parcial, el texto del primer párrafo del artículo 100 se deberá leer de la siguiente manera: "Artículo 100. Para actuar penalmente contra ... los Magistrados del Poder Judicial del Estado ... se requerirá establecer la procedencia de acuerdo con las siguientes normas: ..."



SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la reforma de los artículos 46, 48, 49, 52, párrafo último, 55 y 60, y de la derogación de los artículos 1, fracción VI, y del 31 al 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, así como de la reforma de los artículos 99, numeral 1, fracción I y 108, numeral 1, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, realizadas mediante Decreto Número 25861/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el veinte de agosto de dos mil dieciséis, al igual que respecto de los actos cuestionados en la ampliación de la demanda, en atención a lo expuesto en los apartados III y VII de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 99, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 25859/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el veinte de agosto de dos mil dieciséis, por las razones expuestas en el subapartado VIII.1. de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la invalidez de la reforma del artículo 91, fracción II y de la derogación de los artículos 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, realizadas mediante Decreto Número 25859/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el veinte de agosto de dos mil dieciséis, así como de la derogación del artículo 9, numeral 1, fracción XIX, inciso b), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, y de la reforma del artículo 196, en su porción normativa "*y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso pena*", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, realizadas mediante Decreto Número 25861/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el veinte de agosto de dos mil dieciséis, en términos de los subapartados VIII.2., VIII.3. y VIII.4. de este fallo; en la inteligencia de que la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

QUINTO.—Se determina la reviviscencia del contenido total de los artículos 91, fracción II, 100 —únicamente en el ámbito regulativo de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco— y 102 a 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, previo a su reforma y derogación mediante Decreto Número 25859/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el veinte de agosto de dos mil dieciséis, en términos del apartado IX de esta sentencia.



SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" de dicha entidad federativa, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese**; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite del asunto, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreeser respecto de la reforma de los artículos 91, fracción II y 99, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo con salvedades, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreeser respecto de la reforma del artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra.

#### **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 con salvedades, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto de la reforma de los artículos 46, 48, 49, 52, párrafo último, 55 y 60, y de la derogación de los artículos 1, fracción VI, y del 31 al 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, así como de la reforma de los artículos 99, numeral 1, fracción I y 108, numeral 1, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo a la precisión de la litis, consistente en sobreseer respecto de los actos que se pretendían cuestionar en la ampliación de la demanda.

#### **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, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.1., consistente en reconocer la validez de la reforma del artículo 99, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

#### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Aguilar Morales sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Laynez Potisek y Pérez Dayán sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.2., consistente en declarar la invalidez de la



reforma del artículo 91, fracción II, y de la derogación de los artículos 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular. El Ministro Franco González Salas y la Ministra Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.4., consistente en declarar la invalidez de la derogación del artículo 9, numeral 1, fracción XIX, inciso b), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Esquivel Mossa anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández obligada por la mayoría y con salvedades, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.3., consistente en declarar la invalidez de la reforma del artículo 196, en su porción normativa "*y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal*", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

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, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Jalisco.



### **En relación con el punto resolutivo quinto:**

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, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en determinar que, en cuanto a de la declaración de invalidez decretada de la reforma del artículo 91, fracción II, y de la derogación de los artículos 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, procede la reviviscencia en su texto previo a la emisión del Decreto Número 25859/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el veinte de agosto de dos mil dieciséis.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado IX, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en determinar que, por lo que ve a la declaración de invalidez decretada de la derogación del artículo 100 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, procede la reviviscencia en su texto previo a la emisión del Decreto Número 25859/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el veinte de agosto de dos mil dieciséis, en la inteligencia de que radicará únicamente en el ámbito regulativo de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, con el fin de no generar efectos ajenos a la materia de la presente controversia constitucional. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

### **En relación con el punto resolutivo sexto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, 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.



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

**Nota:** La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de marzo de 2021.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, con número de registro digital: 2012802.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 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 13 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto particular** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la controversia constitucional 99/2016, promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco.

En la sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve se discutió la controversia constitucional 99/2016. El Tribunal Pleno resolvió que la derogación de la declaratoria de procedencia en la Constitución Política del Estado de Jalisco y que el artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco –que preveía que los Magistrados podían ser destituidos cuando fueran privados de su libertad–,<sup>1</sup> violaban la independencia judicial.

No comparto la opinión de la mayoría de Ministras y Ministros. En mi opinión, la declaratoria de procedencia no es una exigencia del principio de inde-

<sup>1</sup> En el asunto también se decidió sobreseer la controversia respecto a algunos artículos impugnados por haber sido reformados sustancialmente; la constitucionalidad del artículo 99, primer párrafo, de la Constitución de Jalisco (que establecía la responsabilidad penal de los servidores públicos); y declarar la invalidez del artículo 9, numeral 1, fracción XIX, inciso b), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, porque de ahí se derogó que la información sobre el registro de declaratorias de procedencia debía considerarse como información pública. No obstante, esos temas fueron tangenciales al punto principal de la litis. Por lo tanto, en el voto sólo me referiré a los temas antes enunciados.



pendencia judicial y su derogación no viola el principio de no regresividad. Tampoco comparto que el artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco sea inconstitucional. En mi opinión, si cometer un delito amerita privar de la libertad a una persona, *por mayoría de razón, esa conducta es lo suficientemente grave como para poder destituir a un Magistrado.*

Así, en el voto, primero expondré por qué voté por la validez de la eliminación de la declaratoria de procedencia en Jalisco y después, por qué estimo que el artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado en cuestión es constitucional.

### **Derogación de la declaratoria de procedencia en la Constitución Política del Estado de Jalisco**

Los artículos 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco disponían que para proceder penalmente contra los Magistrados y consejeros de ese Estado se necesitaba que el Congreso Local, por mayoría absoluta de votos, declarara la procedencia. Por otra parte, se establecía que para proceder penalmente contra los Jueces de primera instancia, era necesaria la declaratoria que realizara el Consejo de la Judicatura Estatal.<sup>2</sup> No obs-

#### <sup>2</sup> **Constitución Política del Estado de Jalisco (texto previo a la derogación)**

**"Artículo 100.** Para actuar penalmente contra los diputados al Congreso del Estado; los titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo; el fiscal general y el procurador social; los Magistrados del Poder Judicial del Estado; el presidente y los consejeros ciudadanos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; el presidente y consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado; los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado; el presidente y comisionados del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco; el Auditor Superior del Estado; los presidentes municipales, regidores, síndicos y concejales de los Ayuntamientos o concejos municipales, se requerirá establecer la procedencia de acuerdo con las siguientes normas:

"I. El Congreso, excepción hecha de los miembros de la Comisión de Responsabilidades, declarará por mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado;

"II. Si la resolución del Congreso fuere negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación;

"III. Si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el inculpado quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. En tanto no se determine esta declaración, no procederá el ejercicio de la acción penal ni librar la orden de aprehensión;

"IV. El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal; si éste culmina con sentencia absolutoria, el servidor público podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su cargo, no se concederá la gracia del indulto;



tante, el 20 de agosto de 2016 se publicó una reforma a esa Constitución, en la que se derogaron algunos de esos artículos y se reformaron otros para *eliminar la declaratoria de procedencia en Jalisco*.

En ese contexto, el Poder Judicial de Jalisco promovió controversia constitucional alegando que la eliminación de la declaratoria de procedencia para los funcionarios judiciales violaba la independencia judicial. Por esa razón, el problema se centró en el impacto de la derogación de esa figura en el Poder Judicial y no respecto a otros servidores públicos.

El Tribunal Pleno estimó que la derogación era inconstitucional. Se sostuvo que, aun cuando las entidades federativas tienen libertad configurativa para regular la declaratoria de procedencia de los Jueces y Magistrados Estatales, una vez que se alcanza cierto grado de protección de la independencia judicial se debe justificar plenamente disminuirla. Así, a su juicio, es inconstitucional eliminar una medida que protegía la independencia judicial, sin darse justificación alguna y sin que se hicieran los cambios pertinentes al sistema jurídico para salvaguardar y fortalecer las garantías de independencia judicial de los Jueces ante la supresión de dicha figura.

Como adelanté, no comparto la opinión de la mayoría. La derogación de la declaratoria de procedencia no viola la independencia judicial ni el principio de no regresividad.

### A. El principio de independencia judicial

Los principios de autonomía e independencia judicial están previstos en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución General y 8.1 de la Convención

---

"V. Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y, tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido o el daño causado; y, "VI. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados."

**"Artículo 102.** Contra los Jueces de primera instancia, menores y de paz, sólo podrá procederse penalmente, previa declaración del Consejo de la Judicatura. Una vez dictada la declaración, quedarán separados del ejercicio y serán sometidos a los tribunales competentes."

**"Artículo 103.** El desempeño de alguno de los cargos por cuyo ejercicio se goce de inmunidad penal, de conformidad con lo establecido en la presente Constitución, suspenderá el término para la prescripción."

**"Artículo 104.** No se requerirá declaración de procedencia del Congreso, cuando alguno de los servidores públicos que gozan de inmunidad penal, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su cargo o no haya asumido el ejercicio del mismo. Tampoco se requerirá declaración de procedencia, en el caso de servidores públicos que tengan el carácter de suplentes, salvo que se encuentren en ejercicio del cargo."

**"Artículo 105.** Contra las declaraciones de procedencia penal no procede juicio o recurso alguno."



Americana sobre Derechos Humanos.<sup>3</sup> Dicho principio protege que los Jueces puedan resolver los asuntos bajo su competencia con total imparcialidad y poder así apegarse a derecho sin tener que ceder ante presiones externas.<sup>4</sup> En efecto, no puede haber Estado de derecho sin que se garantice la independencia judicial.<sup>5</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "[e]l principio de independencia judicial constituye uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, motivo por el cual debe ser respetado en todas las áreas del procedimiento y ante todas las instancias procesales en que se decide sobre los derechos de la persona. La Corte ha considerado que el principio de independencia judicial resulta indispensable para la protección de los derechos fundamentales, por lo que su alcance debe garantizarse inclusive, en situaciones especiales, como lo es el Estado de excepción".<sup>6</sup>

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la independencia judicial se refleja en dos dimensiones: (i) institucional o de sistema; y, (ii) funcional o del ejercicio individual de las y los operadores de justicia. Respecto del primero, busca garantizar que la institución o entidad de justicia no sea sometida a abusos o restricciones indebidas por parte de otros Poderes o instituciones del Estado. Respecto del segundo, busca garantizar que los operadores cuenten con independencia para ejercer de manera libre sus labores dentro de las entidades de justicia.<sup>7</sup>

Ahora, debo aclarar desde este momento que, en mi opinión, y así lo he votado en varias ocasiones, la *declaratoria de procedencia protege la división de poderes y la autonomía del poder judicial*. Por ejemplo, en el *amparo en revi-*

<sup>3</sup> "Artículo 8. Garantías judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

<sup>4</sup> Sirven de apoyo las siguientes tesis: P. XIII/2006 y P./J. 29/2012 (10a.), de rubros: "INDEPENDENCIA JUDICIAL. LOS DERECHOS QUE ASISTEN AL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL TIENDEN A GARANTIZAR QUE RESUELVA SIEMPRE CONFORME A DERECHO, SIN INFLUENCIAS AJENAS." y "AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY."

<sup>5</sup> En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho hincapié en la importancia de la independencia judicial en diversos precedentes, tales como las controversias constitucionales 4/2005, 9/2004, 32/2007, 25/2008 y 81/2010.

<sup>6</sup> Corte IDH, Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas* Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Pág. 68.

<sup>7</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas", OEA/Ser,L/V/II. Doc. 44. 5 de diciembre de 2013, párr. 25-27.



sión 404/2013,<sup>8</sup> resuelto bajo mi ponencia, la Primera Sala sostuvo que "mediante dicho mecanismo [la declaratoria de procedencia] se garantiza la independencia, autonomía y funcionamiento a los puestos de elección popular y a los nombramientos efectuados por otros órganos que desarrollan funciones esenciales".

Sin embargo, *en ningún momento he sostenido que la independencia judicial exige que exista la declaratoria de procedencia*. La declaratoria de procedencia es una condición suficiente, mas no necesaria, para proteger la independencia judicial. Dicho en otras palabras, no es lo mismo argumentar que *una manera* de proteger la independencia judicial es a través de la declaratoria de procedencia, que decir que *la única manera de protegerla es mediante esa medida*.

Hasta este asunto, la Suprema Corte nunca había resuelto si el hecho de que no exista la declaratoria de procedencia viola la independencia judicial. En el *amparo en revisión* 404/2013 antes citado, se cuestionaba si la inmunidad procesal en cuestión opera cuando se atribuyen hechos delictivos cometidos antes de asumir el cargo. En la *controversia constitucional* 24/2005 se cuestionó quién era quien contaba con la facultad de realizar la declaratoria de procedencia en el caso del jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal. Por último, en la *controversia constitucional* 77/2015, la cuestión planteada era sobre el procedimiento y los plazos que debían cumplirse en la declaratoria de procedencia en el Estado de Veracruz.

Así, nada de lo dicho en esos precedentes *implica que la independencia judicial exija que todos los Estados deben establecer la declaratoria de procedencia para Magistrados, consejeros y Jueces*. Por otra parte, como advierte correctamente la sentencia, esta obligatoriedad tampoco se puede derivar del artículo 111 constitucional.<sup>9</sup> Dicho artículo sólo contempla la declaratoria de

<sup>8</sup> Resuelto el doce de febrero de dos mil catorce en sesión de Primera Sala, aprobado por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo; en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>9</sup> **Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. ...

"Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros



procedencia para las autoridades locales respecto a delitos federales. De ahí no se deriva una obligación para los Estados de contemplar la declaratoria de procedencia en sus Constituciones.

## **B. La derogación de la declaratoria de procedencia no viola la independencia judicial**

La independencia judicial no puede implicar que los Jueces estén por encima de la ley. En un Estado democrático de derecho, todas las personas, incluidos los Jueces, deben someterse a la ley y responder por los delitos que cometan. Por esa razón, ningún país otorga una inmunidad penal completa y absoluta a los Jueces. Ni siquiera la declaratoria de procedencia tiene ese efecto, se trata de un requisito que se debe agotar antes de someter a ciertos funcionarios a un proceso, pero no los protege de una condena penal. Por tanto, *someter a un Juez a un proceso penal no puede violar, en sí mismo, la independencia judicial.*

Es cierto que tal como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Jueces requieren ciertas garantías para proteger su independencia.<sup>10</sup> Así, conforme a la jurisprudencia de ese tribunal, de la independencia judicial se derivan las siguientes garantías: (i) un adecuado proceso de nombramiento;<sup>11</sup> (ii) la inamovilidad en el cargo;<sup>12</sup> y, (iii) la garantía contra presiones externas.<sup>13</sup>

---

de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponde."

<sup>10</sup> Corte IDH, Caso Lopez Lone Vs. Honduras. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas* Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 317, párr. 190 y *Cfr. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, supra*, párr. 67, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 188.

<sup>11</sup> *Ibid.* Lopez Lone párr. 191, *Cfr. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 75, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, supra*, párr. 188. Ver también: TEDH, *Caso Campbell y Fell Vs. Reino Unido*, Sentencia de 28 de junio de 1984, para. 78; *Caso Langborger Vs. Suecia*, Sentencia de 22 de enero de 1989, para. 32, y Principio 10 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la asamblea general en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985 (en adelante "Principios Básicos de las Naciones Unidas").

<sup>12</sup> *Ibid.* Lopez Lone párr. 191, *Cfr. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, supra*, párr. 75, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, supra*, párr. 188. Ver también Principio 12 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas.



En este caso sólo está en juego *la garantía contra presiones externas*. La declaratoria de procedencia no tiene nada que ver con el nombramiento de Jueces y someterlos a proceso tampoco implica su destitución (tal como explicaré con más detalle cuando me ocupe del artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco).

Ahora, en mi opinión, *someter a un Juez a un proceso penal arbitrario efectivamente podría constituir una presión externa injustificada*. En efecto, si un Juez pudiera ser condenado con una simple acusación y no tuviera oportunidad de defenderse, haría todo lo posible por evitar estar sometido a proceso, lo cual implicaría un riesgo en su independencia. Sin embargo, *no existe ningún riesgo a la independencia si el Juez teme ser privado de su libertad porque cometió un delito*. Incluso, en un Estado de derecho es deseable que todas las personas que cometan delitos teman enfrentar las consecuencias de sus acciones.

En este sentido, se debe tomar en cuenta que nuestra Constitución establece un sistema penal con derechos y garantías que protegen a las personas de condenas arbitrarias. Conforme al artículo 20 constitucional, nadie puede ser sancionado penalmente sin que exista una acusación de una fiscalía independiente y un Juez que determine que se probó la comisión de un delito más allá de toda duda razonable. Así, los Jueces –como todas las personas– gozan de un derecho a la presunción de inocencia, a la no autoincriminación, a la contradicción, a la apelación y a un recurso efectivo, entre otros.

Así, me parecería un gran error sostener que el sistema penal contiene garantías suficientes para que se pueda privar de la libertad –a veces, por más de cincuenta años– a un ciudadano común, pero no para que un Juez pueda mantener su independencia. Incluso, si alguien desconfiara de nuestro sistema penal, *la solución constitucionalmente admisible es trabajar por un proceso penal justo, equitativo y protector de todos los derechos para todas las personas en lugar de darle inmunidad relativa a unos cuantos*. Especialmente cuando por su posición los Jueces están mejor capacitados para defenderse que la mayoría de ciudadanos.

En efecto, tan es posible respetar la independencia judicial sin la declaratoria de procedencia, que muchos países *democráticos con una robusta independencia judicial no establecen ningún tipo de inmunidad para los Jueces por delitos cometidos fuera del ejercicio de sus funciones*, sino únicamente

<sup>13</sup> Ibid. Lopez Lone pár. 191, *Cfr. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, supra*, párr. 75, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, supra*, párr.188. Ver también, Principios 2 y 4 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas.



*inmunidades funcionales* para efecto de que no puedan ser condenados por emitir sentencias.

En efecto, la *inmunidad funcional* protege a los Jueces respecto a ciertos actos que realicen en el ejercicio de sus labores. Así, por ejemplo, impide que sean privados de su libertad por dictar una sentencia que haya sido revertida en una instancia superior. En este sentido, en el Informe del relator especial sobre la Independencia de los Magistrados del 24 de marzo de 2009, se sostuvo que "los Jueces gozarán de inmunidad personal con respecto a las acciones civiles por daños y perjuicios derivados de acciones u omisiones indebidas cometidas en el ejercicio de sus funciones judiciales (énfasis añadido)".<sup>14</sup> No obstante, no se exigen inmunidades *contra cualquier tipo de delito*, ni siquiera una inmunidad procesal relativa, como lo es la declaratoria de procedencia. Por el contrario, dicho relator especial ha aclarado que la inmunidad no puede implicar impunidad e irresponsabilidad.<sup>15</sup>

Así, en países de *common law* como Australia,<sup>16</sup> Reino Unido<sup>17</sup> y Sudáfrica,<sup>18</sup> los Jueces cuentan con inmunidad respecto de los *actos que realicen en ejercicio de sus labores jurisdiccionales*, tanto en materia civil (daños) como en materia penal. Sin embargo, *en lo que respecta a delitos comunes, los Magistrados no gozan de dicha inmunidad y pueden ser penalmente procesados por los mismos*. Por otra parte, en Estados Unidos sólo se otorga inmunidad funcional en materia civil y no en materia penal.<sup>19</sup> Incluso, en Francia, Canadá y España no existe ningún tipo de inmunidad para los Jueces por lo que les aplican las reglas de comunes.<sup>20</sup>

Se debe enfatizar que Jalisco *no eliminó las inmunidades funcionales*. El artículo 197 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Jalisco establece que los

<sup>14</sup> Naciones Unidas, asamblea general "Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, informe del relator especial sobre la independencia de los Magistrados y abogados, Leando Despouy", A/HRC/11/41 (24 de marzo de 2009), párrafo 65.

<sup>15</sup> Naciones Unidas, Asamblea General "Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los Magistrados y abogados, Gabriela Knaut", A/HRC/26/32 (28 de abril de 2014), párrafo 84.

<sup>16</sup> *Fingleton v The Queen* [2005] HCA 34; (2005) 216 ALR 474; (2005) 79 ALJR 1250; (2005) 153 A Crim R 503.

<sup>17</sup> *Sirros v. Moore* [1975] QB 118; *Hinds v. Liverpool Country Court and others* [2008] EWHC 665.

<sup>18</sup> *Claassen v Minister of Justice and Constitutional Development and Another* (A238/09) [2009] ZAWCHC 190; 2010 (2) SACR 451 (WCC) ; 2010 (6) SA 399 (WCC) ; [2010] 4 All SA 197 (WCC) (8 december 2009); *Telematrix (Pty) Ltd v Advertising Standards Authority SA* (459/2004) [2005] ZASCA 73; [2006] 1 All SA 6 (SCA) (9 september 2005).

<sup>19</sup> *Mireles v Waco*; *Imbler v Pachtman*.

<sup>20</sup> Canivet Guy, Joly-Hurard Julie. La responsabilité des juges, ici et ailleurs. In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 58 No. 4, 2006. pp. 1060.



Magistrados sólo son responsables cuando se compruebe que hubo cohecho y mala fe<sup>21</sup> y el artículo 154 del Código Penal de Jalisco sólo tipifica conductas especialmente graves en el ejercicio de sus funciones cuando son dolosas.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> "Artículo 197. Los Magistrados del Supremo Tribunal serán responsables al establecer o fijar la interpretación de los preceptos legales en las resoluciones que dicten, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe."

<sup>22</sup> "Artículo 154. Se impondrán de uno a cuatro años de prisión y multa de veinte a cien días de salario mínimo, a los servidores públicos que incurran en alguno de los siguientes casos:

"I. Conocer a sabiendas de negocios para los cuales tengan impedimento legal, o abstenerse de conocer de los que les corresponden sin tener impedimento para ello;

"II. Desempeñar algún cargo particular que la ley les prohíba, u otro puesto o empleo oficial, una vez que tenga conocimiento de la resolución de incompatibilidad correspondiente, en los términos de la ley reglamentaria del artículo 62 de la Constitución del Estado;

"III. Litigar, por sí o por interpósita persona, cundo tengan impedimento legal para hacerlo;

"IV. Dirigir o aconsejar sistemáticamente a las personas que ante ellos litiguen, propiciando con ello alguna ventaja para las partes;

"V. No cumplir, sin causa fundada para ello, una disposición que legalmente se le comunique por superior competente;

"VI. Realizar la detención sin poner al detenido a disposición del Juez dentro de los plazos a que se refiere el artículo 105, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Penales del Estado;

"VII. Ejecutar actos, o incurrir en omisiones, que produzcan un daño o concedan una ventaja indebida a los interesados en un negocio, o a cualquier otra persona;

"VIII. Abstenerse el agente del Ministerio Público, o quien haga sus veces, de practicar las diligencias necesarias para el ejercicio de sus funciones, o de determinar conforme a la ley, sin causa justificada, los asuntos de su competencia;

"IX. Retardar o entorpecer dolosamente o por negligencia, la administración de justicia;

"X. Concretarse a aceptar el cargo de defensor de oficio de un inculpado, o ya siéndolo, a solicitar la libertad caucional que menciona la fracción I del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no promover injustificadamente, las diligencias conducentes, o no interponer los recursos y medios de defensa procedentes contra las resoluciones en que se advierten violaciones notorias a la ley;

"XI. Dictar u omitir una resolución de trámite o de fondo o una sentencia definitiva, con violación de algún precepto terminante de la ley o manifiestamente contraria a las constancias de autos, cuando se obre por motivos injustificados y no por simple error de opinión;

"XII. Procurar la impunidad de los delitos o faltas de que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones, abstenerse de hacer denuncia de ellos o entorpecer su averiguación.

"XIII. Coaccione a la víctima de un delito a desistirse de procedimientos legales contra el generador o probable responsable de un delito. En los casos en que con motivo de la comisión de estos delitos, se obtenga un beneficio económico que no exceda del importe de ciento noventa y seis días de salario, se impondrá al responsable de uno a cuatro años de prisión y multa de veinte a cien días de salario mínimo.—Si el monto del beneficio obtenido excede del señalado en el párrafo anterior, se impondrá al responsable, de dos a nueve años de prisión y multa hasta por el importe de cien a trescientos días de salario mínimo.

"XIV. No custodiar o dejar de custodiar injustificadamente el lugar de los hechos materia del delito, hasta su entrega a la autoridad competente o hasta recibir indicación expresa de ésta de dejar de custodiar, y o

"XV. Manipule, borre, oculte sustraiga, altere, sustituya, dañe, contamine, modifique los indicios."



En conclusión, *la declaratoria de procedencia no es una exigencia para la independencia judicial, ya que las garantías del sistema penal protegen a los Jueces de acusaciones y condenas arbitrarias lo cual los protege suficientemente de presiones externas.*

### C. La medida no viola el principio de no regresividad

Como sostuvo la Primera Sala en el *amparo en revisión* 566/2015, el mandato de no regresividad supone que una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los derechos "el Estado está obligado a *no dar marcha atrás*, de modo que las prestaciones concretas otorgadas en un momento determinado constituyen el nuevo estándar mínimo a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la satisfacción plena de tales derechos".<sup>23</sup> En consecuencia, para que una medida sea regresiva se requiere haber *dado marcha atrás* en el alcance de protección de un *derecho humano*. Esto significa que las regresiones en otros principios o materias no son constitucionalmente problemáticas.

Es discutible que la independencia judicial sea un derecho fundamental. Como mencioné anteriormente, se trata de una garantía institucional que asegura la imparcialidad y la división de poderes, pero no es claro que se trate de un *derecho*. No tengo la menor duda respecto a la importancia de la independencia judicial; se trata de un principio fundamental para la democracia y el Estado de derecho. El problema es si este principio puede ser caracterizado como un derecho fundamental. No todos los principios importantes y que tienen fuerza constitucional son derechos humanos.

No obstante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que las garantías de independencia judicial se traducen en derechos subjetivos para los Jueces.<sup>24</sup> Por lo que de ahí podría desprenderse que los Jueces tienen un derecho fundamental a las garantías de su independencia.

En este momento no necesito tomar postura sobre este debate. En mi opinión, aun asumiendo que se trata de un derecho fundamental, *la medida que se estudia no viola el principio de no regresividad.*

En efecto, tal como argumentó la Primera Sala en la *amparo en revisión* 566/2015, y como sostuve en los votos particulares que realicé en la *acción de inconstitucionalidad* 44/2012 y la *contradicción de tesis* 366/2013, para determinar

<sup>23</sup> Amparo en revisión 566/2015, resuelta el 15 de febrero de 2017, aprobada por mayoría de 3 votos, página 33.

<sup>24</sup> Corte IDH, Caso Lopez Lone Vs. Honduras. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas* Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 317, párr. 192.



si una medida viola el mandato de no regresividad debe evaluarse: 1) si la medida impugnada es *regresiva* a la luz de un derecho fundamental;<sup>25</sup> y, 2) En caso de que se estime que la medida es regresiva, debe determinarse si dicha regresión está *justificada* a la luz de un *test de proporcionalidad*.<sup>26</sup>

En el caso, la derogación de la declaratoria de procedencia implica una menor protección para los Jueces, por lo que se puede tener por satisfecho el primer requisito. No obstante, la misma *está justificada*, ya que supera el test de proporcionalidad. El nivel de disminución en la garantía de los Jueces es proporcional al nivel de satisfacción de evitar la impunidad *al evitar someter a los Jueces a un proceso penal esté sujetos a criterios políticos*. Así, el test de proporcionalidad se aplicaría en los siguientes términos:

- 1) **Fin constitucionalmente válido:** Tal como se argumentó en el proceso legislativo, la finalidad de la medida es evitar la impunidad.<sup>27</sup> Finalidad que tiene sustento constitucional en los artículos 21 y 109, fracción II, constitucionales.
- 2) **Idoneidad:** La medida es idónea, ya que eliminar las protecciones procesales evita que los funcionarios judiciales puedan ser protegidos por grupos políticos y que, en consecuencia, se dilate su juicio, lo cual conlleva el riesgo de que se pierdan pruebas y se imposibilite la acusación. Además, la dilación es especialmente larga en el caso de los Jueces y Magistrados, ya que la garantía de inamovilidad provoca que los funcionarios judiciales duren muchos años en sus cargos.
- 3) **Necesidad:** No existe una alternativa menos restrictiva pero igualmente idónea. La única manera de eliminar que los Jueces respondan por sus delitos en un proceso público sometido a criterios jurisdiccionales es eliminando la declaratoria de procedencia. Cualquier fuero o inmunidad implicaría riesgo de impunidad: todos ellos conllevarían una mayor dilación en someter a proceso al Juez o la utilización de criterios políticos que puedan generar impunidad.

<sup>25</sup> Para ello, en el amparo en revisión 566/2015 se distinguió entre dos tipos de regresividad: la de *resultados* y la *normativa*. La regresividad de resultados existe cuando los resultados de una política pública empeoran la satisfacción de un derecho social. En cambio, en el segundo caso existirá regresividad cuando una norma posterior suprima, limite o restrinja los derechos o beneficios que se habían otorgado anteriormente al amparo del derecho social.

<sup>26</sup> Lo que significa que la misma debe perseguir un *fin constitucionalmente válido, además de idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto*.

<sup>27</sup> "Nosotros como legisladores debemos erradicar la impunidad, poner freno a los abusos y excesos cometidos por servidores públicos en ejercicio de su función", página 5 del dictamen que dio origen a la reforma, misma argumentación se encuentra en las páginas 32, 40, 65 y 71 de las exposiciones de motivos de las iniciativas de reforma.



- 4) **Proporcionalidad en sentido estricto:** Finalmente, la medida también es proporcional en sentido estricto. Las garantías del proceso penal hacen que la afectación a la independencia sea muy leve, en cambio, eliminando la declaratoria de procedencia se logra una mayor responsabilidad penal de los funcionarios judiciales que cometan delitos.

### I. Constitucionalidad del artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco

El artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco<sup>28</sup> establecía que los Magistrados pueden ser destituidos cuando se encontraran privados de su libertad con motivo de un proceso penal. Según el Tribunal Pleno, la porción normativa "*y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal*" de ese artículo es inconstitucional.

Lo anterior debido a que, según la sentencia, dicha norma puede ser interpretada de dos maneras, pero en cualquier caso es inválida. Si se entiende que la causal de destitución se actualiza cuando el Magistrado sea privado de su libertad con motivo de una medida cautelar *sería una medida altamente impositiva para la garantía de inamovilidad*. En cambio, si se entendiera que la privación de la libertad tiene que suceder con motivo de una sentencia firme, la medida sería sumamente *gravosa, ya que se aplica por igual sin importar la temporalidad de la sanción privativa de la libertad del Magistrado o consejero*.

Contrario a la opinión mayoritaria, yo considero que *la norma es válida*. Me parece que destituir a los Magistrados que estén privados de su libertad no viola la independencia judicial.

Como reconoce la sentencia, el artículo admite dos interpretaciones: que la privación de la libertad proviene de una medida cautelar o de una sentencia definitiva. Sin embargo, *interpretar que se puede destituir a un Magistrado cuando sea sometido a una medida cautelar sería inconstitucional*. En efecto, al decretarse la prisión preventiva justificada (que es la única medida que puede privar de la libertad a una persona sometida a un proceso penal local)<sup>29</sup> no se discute la responsabilidad penal del inculcado, sino si no existe

<sup>28</sup> **Artículo 196.** Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Administrativo, así como los miembros del Consejo General del Poder Judicial del Estado, sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina la Constitución Política del Estado de Jalisco y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal."

<sup>29</sup> Acciones de inconstitucionalidad 143/2017, 63/2018 y 30/2017, aprobados por unanimidad de once votos.



otra medida cautelar que sea suficiente para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación y la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad.<sup>30</sup> Por tanto, dicha interpretación violaría la presunción de inocencia –principio que es aplicable en el derecho administrativo sancionador– de los Magistrados.<sup>31</sup>

No obstante, *se puede hacer una interpretación conforme y sostener que la medida sólo se aplica cuando el Juez es condenado, en sentencia firme, a cumplir una pena privativa de libertad.*

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los Jueces pueden ser removidos siempre que dicha remoción no sea arbitraria. Así, dicho tribunal estableció que los Jueces podrán ser destituidos *únicamente por razones graves de mala conducta o incompetencia.*<sup>32</sup>

El artículo, así entendido, cumple con ese estándar; si una conducta es lo suficientemente grave como para ameritar una pena de prisión, *por mayoría de razón, lo es para que un Magistrado o consejero sea destituido.* Sería absurdo que los ciudadanos, en general, puedan estar privados de su libertad por haber hecho algo que no es suficientemente grave como para destituir a un Magistrado.

Así, la sentencia no tiene razón cuando sostiene que la medida es sobre e infraincluyente. La medida no es sobreincluyente, porque aunque la pena de prisión sea de pocos días, el hecho de que dicha conducta ya amerite una pena de prisión la hace grave. Por otra parte, el hecho de que haya delitos que no ameritan pena de prisión tampoco es problemático. El principio de proporcionalidad en las penas exige que los delitos que admiten medios sustitutivos sean los menos graves. Por lo tanto, el legislador, usando su margen de apreciación, puede válidamente decidir que sólo cuando un Magistrado sea privado de su libertad, por una sentencia firme, sea destituido.

<sup>30</sup> "Artículo 167. Causas de procedencia. El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de Control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente código."

<sup>31</sup> Tesis aislada 1a. XCVII/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, abril de 2013, página 967, con número de registro digital: 2003346, de título y subtítulo: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MORELOS, NO VULNERA ESTE DERECHO EN SUS VERTIENTES DE REGLA DE TRATAMIENTO, REGLA PROBATORIA Y ESTÁNDAR DE PRUEBA."

<sup>32</sup> Corte IDH, Caso Lopez Lone Vs. Honduras. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas* Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 317, párr. 198.



Por último, tampoco concuerdo en que la norma es incongruente con el hecho de que la Constitución de Jalisco permite que una persona sea Magistrada o consejera a pesar de haber sido condenado por un delito que ameritara pena corporal de menos de un año.<sup>33</sup> Es diferente que el delito se haya cometido antes de tener el cargo a haberlo hecho durante el mismo. Aquí se destituye a las personas que teniendo el cargo hayan cometido una conducta tan grave que ameritara pena de prisión.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de marzo de 2021.

Las tesis aislada y de jurisprudencia P. XIII/2006 y P./J. 29/2012 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 25 y Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 89, con números de registro digital: 175917 y 2001845, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la controversia constitucional 99/2016, promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó la constitucionalidad o inconstitucionalidad de diversos preceptos contenidos en la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformada mediante Decreto Número 25859/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el veinte de agosto de dos mil dieciséis, así como de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, y de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, reformada mediante Decreto Número 25861/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el veinte de agosto de dos mil dieciséis.

<sup>33</sup> **Artículo. 59.** Para ser electo Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado se requiere:

"...

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena."



Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que me separo de las siguientes consideraciones:

- I. De las plasmadas en el considerando **VII**, relativo a "**Causas de improcedencia**", en cuanto a la existencia de un nuevo acto legislativo que provoque el sobreseimiento por cesación de efectos de la norma impugnada.

En este apartado, el Tribunal Pleno de oficio sobresee en la controversia en contra de varias normas reclamadas; por un lado, se sostuvo que por lo que hace a los artículos 1, fracción VI, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 48, 49, 52, último párrafo, 55 y 60 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, consta que el veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete, el Congreso del Estado emitió la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco que **abrogó en su totalidad** la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos impugnada. Esta nueva legislación entró en vigor al día siguiente de su publicación, sin generar ultra-actividad de las normas materia de la presente controversia constitucional. Consecuentemente, se determinó que **concorre una cesación de efectos** en torno a tales preceptos, ello en virtud de que no se está ante contenidos normativos que formen parte de la materia penal a partir de los cuales la sentencia pueda tener efectos retroactivos.

Por otro lado, el Tribunal Pleno consideró que **también debía sobreseerse** el asunto **por cesación de efectos** respecto a los artículos 99, numeral 1, fracción I y 108, numeral 1, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado. Al igual que en el caso anterior, en virtud del Decreto 27060/LXII/18, publicado el ocho de noviembre de dos mil dieciocho, el Congreso del Estado de Jalisco **abrogó la totalidad** de la legislación orgánica sobre el Poder Legislativo, expidiendo una nueva. Dicha abrogación se hizo de manera total y con vigencia el mismo día de la publicación del decreto. A su vez, señaló que no existía impedimento procesal para tal sobreseimiento, ya que las normas que se reclamaron, hoy abrogadas, no se relacionan con la materia penal.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, se **sobreseyó** en la controversia constitucional, por una parte, respecto a la impugnación de la derogación de los artículos 1, fracción VI, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43, así como el reclamo de la reforma a los artículos 46, 48, 49, 52, último párrafo, 55 y 60, todos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, por otra parte, por lo que hace a los artículos 99, numeral 1, fracción I y 108, numeral 1, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

Por su parte, en relación con los artículos 91 y 99 de la Constitución Local y 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco que también sufrie-



ron modificaciones con posterioridad a los decretos cuestionados; se estimó que tales modificaciones, por un lado, no generaron un cambio normativo en las hipótesis impugnadas<sup>1</sup> y, por el otro, dichas disposiciones sí son de contenido penal, por lo que no se actualiza una cesación de efectos.

Respecto al artículo 91 de la Constitución Local, se precisó que el Poder Judicial sólo cuestionó su fracción II; destacando que el diez de noviembre de dos mil dieciséis<sup>2</sup> se modificó el primer párrafo de ese artículo para incluir un supues-

<sup>1</sup> Es criterio mayoritario del Tribunal Pleno que para efectos de que exista un nuevo acto legislativo que dé pie a la cesación de efectos, debe concurrir un cambio material. Criterio que se refleja en la tesis P./J. 25/2016 (10a.), 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 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.". Precedente: "Acción de inconstitucionalidad 11/2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 26 de enero de 2016. Unanimidad de once votos en relación con el sentido; mayoría de ocho votos en relación con las consideraciones de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza."

<sup>2</sup> **Transitorios:**

["Decreto 25865/LXI/16 que reforma los artículos 15, 26, 35, 35-Bis, 50, 57, 88, 89, 90, 91 y 92 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como Acuerdo Legislativo AL-834-LXI-16"]

"Primero. Envíese lo conducente del presente decreto, junto con los debates que hubiere provocado, a los Ayuntamientos del Estado, para los efectos del artículo 117 de nuestra Constitución Local."

"Segundo. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'."



to de responsabilidad a los servidores públicos: el de disciplina financiera. No obstante, a juicio de los integrantes del Tribunal Pleno, tal inclusión en el primer párrafo **no generaba un cambio normativo** en la fracción II impugnada (que más bien regula la responsabilidad penal), pues el ámbito de validez de tal fracción era independiente de la adición prevista en el párrafo primero.

Asimismo, en relación con el artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advirtió que su texto fue objeto de una reforma el veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete.<sup>3</sup> Empero, se señala que tal modificación tampoco genera un cambio material del supuesto normativo impugnado por el Poder actor. Lo que fue puesto a discusión en la demanda de controversia fue la eliminación de la declaración de procedencia y la consecuente posibilidad de ser privados de su cargo por la mera privación de la libertad a causa de un proceso penal. En el artículo 196, previo a la reforma cuestionada, se establecía que los Magistrados sólo podían ser privados de sus puestos de acuerdo a lo previsto en la propia Constitución Local y a dicha ley (lo cual incluía respetar el denominado "fuero"); con la reforma impugnada, al eliminarse la declaración de procedencia, se agregó al artículo 196 la última porción normativa consistente en que los Magistrados podían ser privados de su puesto cuando se encontraran privados de su libertad con motivo de un proceso penal.

En ese tenor, si bien con la ulterior reforma de veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete se eliminó de ese primer párrafo del artículo 196 la referencia a los Magistrados del Tribunal de lo Administrativo (que no integran el Poder Judi-

<sup>3</sup> **Transitorios** (que fueron modificados posteriormente, el 26 de octubre de 2017, para efectos de su vigencia):

Decreto 26433/LXI/17, mediante el cual se expide la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco y reforman los artículos 2, 3, 11, 15, 16 B, 16 F, 16 H, 16 J, 23, 136, 148, 178, 196, 197, 201, 203, 206, 207, 209, 213, 215, 238, 239, 240, 241 y 243, y deroga los artículos 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71 y 72 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

(Reformado, P.O. 26 de octubre de 2017)

"Primero. El presente decreto entrará en vigor el primero de enero de 2018, previa su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'; con excepción de:

"I. El artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que entrará en vigor al (sic) día 23 de octubre de 2017; y

"II. En consecuencia, se derogan los artículos 60, 61 y 62 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, con efectos a partir del día 23 de octubre de 2017."

"Segundo. El Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, perteneciente al Poder Judicial del Estado, se transforma en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, como organismo constitucional autónomo, para todos los efectos jurídicos a que haya lugar. ..."



cial),<sup>4</sup> tal situación no tocó o modificó de alguna manera la hipótesis o porción normativa cuestionada referida a la posibilidad de que ciertos servidores públicos del Poder Judicial Local fueran privados de sus puestos ante la privación de su libertad con motivo de un proceso penal, **ámbito normativo que fue el efectivamente cuestionado** por el Poder actor; en consecuencia, se determinó que no se actualizaba un cambio material.

Por último, la sentencia señala que el dieciocho de julio de dos mil diecisiete,<sup>5</sup> el Poder Constituyente jalisciense modificó el texto del primer párrafo del artículo 99 de la citada Constitución Estatal, para a su vez incluir un supuesto de responsabilidad penal dirigido a particulares que incurran en hechos de corrupción. Por tanto, dicha modificación sí incidió materialmente en la norma reclamada, ya que se modificó tanto los sujetos a los que va dirigida como la conducta obligada y las condiciones de aplicación: si antes se decía que la comisión de delitos del orden común por parte de los servidores públicos sería **perseguida y sancionada** en términos de la legislación aplicable, ahora se mandata que los delitos del orden común en que incurran los **servidores públicos y los particulares por hechos de corrupción** será **sancionada** en términos de la legislación penal aplicable. Cambio normativo que se evidencia, a su vez, a partir del procedimiento legislativo. Tanto en la iniciativa como en el dictamen correspondiente se señala que esa reforma tuvo como objetivo adecuar el ordenamiento jurídico del Estado de Jalisco a las nuevas reglas en materia de responsabilidad de los servidores públicos; en particular, para

<sup>4</sup> Ello, ya que con motivo de la reforma al sistema anticorrupción estatal, era una obligación de las entidades federativas cambiar la naturaleza del Tribunal de lo Administrativo, para convertirlo en un órgano autónomo denominado Tribunal de Justicia Administrativa, que no se incluyera como parte del Poder Judicial Local.

<sup>5</sup> **Transitorios:**

Decreto 26408/LXI/17 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en materia de combate a la corrupción, así como Acuerdo Legislativo AL-1319-LXI-17.

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes."

"Segundo. El Congreso del Estado deberá expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes a más tardar el 14 de septiembre de 2017 de conformidad con lo previsto en el presente decreto.

"Asimismo se deberá de expedir la ley de responsabilidad ambiental en un término de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

"El Congreso del Estado, deberá emitir las convocatorias y proveer lo necesario, conforme a sus atribuciones, para que antes del 15 de diciembre de 2017 se encuentren nombradas las personas que ocuparán los cargos públicos creados conforme al presente decreto.

"El Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco y los órganos que esta Constitución ha creado para su implementación y desempeño, deberán estar funcionando a más tardar el primero de enero de 2018. ..."



hacerlo congruente con el sistema anticorrupción mandado por la Constitución Federal. Además, se resaltó que este primer párrafo del artículo 99 es la norma estatal que cumplimenta lo previsto en la fracción II del artículo 109 de la Constitución Federal, por lo que el cambio al que fue objeto fue consecuente con el texto vigente de la Constitución Federal.

**No obstante**, a pesar de que tal reforma a ese primer párrafo del artículo 99 de la Constitución Local ya se encuentra vigente,<sup>6</sup> se llegó a la convicción de que **no hay cesación de efectos**, porque la norma es de naturaleza penal; precisando que este primer párrafo del artículo 99 de la Constitución Local es la disposición normativa de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico jalisciense que establece que cualquier servidor público (incluyendo a los respectivos miembros del Poder Judicial) se somete a la legislación penal aplicable cuando incurra en ciertos delitos locales. Es decir, se trata de una norma (de contenido sustancial) que es el fundamento máximo local del sometimiento de los servidores públicos estatales a su jurisdicción en tanto sean delitos del fuero común.

En este contexto, debo precisar que si bien **comparto** el sobreseimiento decretado en la controversia constitucional señalado con anterioridad, lo cierto es que me aparto del criterio mayoritario del Pleno que 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.

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 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

<sup>6</sup> "P.O. 18 de julio de 2017.

[N. de E. transitorios del "Decreto 26408/LXI/17 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en materia de combate a la corrupción, así como Acuerdo Legislativo al-1319-LXI-17"]

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes."



posibilidad de impugnar el texto legal mediante una nueva controversia constitucional, pues como se indicó, se trata de un nuevo acto legislativo.

En efecto, 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 la 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."<sup>7</sup> y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA."<sup>8</sup> respectivamente, así como la tesis aislada 1a. XLVIII/2006, de rubro:

<sup>7</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, marzo de 2004, tesis P./J. 8/2004, página 958, «con número de registro digital: 182048».

<sup>8</sup> "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 pronun-



"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."<sup>9</sup>

La reforma o adición a una disposición general constituye un nuevo acto legislativo al observarse el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que 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 del medio de control 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.<sup>10</sup>

---

ciarse 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, «con número de registro digital: 178565».

<sup>9</sup> "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 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, «con número de registro digital: 175709».

<sup>10</sup> 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 cons-



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, desde la óptica señalada, por lo que hace a los citados artículos 1, fracción VI, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 48, 49, 52, último párrafo, 55 y 60 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, el veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete, el Congreso del Estado emitió la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco que **abrogó en su totalidad** la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos aquí impugnada, sin generar ultra-actividad de las normas materia de la presente controversia constitucional y no son normas de naturaleza penal. Consecuentemente, se actualiza la **cesación de efectos** en torno a tales preceptos.

Por otro lado, **también debe sobreseer por cesación de efectos** respecto a los artículos 99, numeral 1, fracción I y 108, numeral 1, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, por virtud del Decreto 27060/LXII/18, publicado el ocho de noviembre de dos mil dieciocho, el Congreso del Estado de Jalisco **abrogó la totalidad** de la legislación orgánica sobre el Poder Legislativo, expidiendo una nueva, sin que las normas hoy abrogadas se relacionen con la materia penal. Lo que se reglamentaba en las mismas era la competencia de la Comisión de Responsabilidades del Congreso del Estado y el procedimiento de trámite que, antes de la reforma impugnada, preveía el juicio de declaración de procedencia.

Asimismo, se coincide en que no procede sobreseer respecto de los artículos 91 y 99 de la Constitución Local y el numeral 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, los cuales también sufrieron modificaciones con posterioridad a los decretos cuestionados; sin embargo, comparto las consideraciones de la sentencia únicamente debido a que **dichas disposiciones sí son de contenido penal, por lo que no se actualiza una cesación de efectos.**

---

titucional, tesis P./J. 18/2013 (10a.), página 45: "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."



Por estas razones, si bien comparto el sentido de la sentencia, lo cierto es que, respetuosamente, me aparto de las consideraciones **en lo que respecta a la referencia de cambio sustancial**.

II. Por otra parte, también me separo de las consideraciones plasmadas en el considerando VIII.3, relativo al "**Análisis del artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial**", en cuanto analiza la regularidad constitucional del referido precepto del Estado de Jalisco, el cual establece que los Magistrados y consejeros de la Judicatura sólo podrán ser privados de sus cargos en la forma y términos que determina la Constitución Local y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal.

Determinando que resulta inválida la última porción normativa de este precepto, que dice: "y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal", toda vez que dicho contenido normativo admite –al menos– dos interpretaciones posibles: una, que la privación de la libertad incluye la motivada por la prisión preventiva y, otra, que se refiere cuando la privación de la libertad es consecuencia de la determinación de una responsabilidad penal.

Bajo esa lógica, se argumentó que ambas interpretaciones ocasionan una vulneración constitucional: la primera interpretación, porque se afecta la subgarantía de permanencia en el cargo ante la aplicabilidad de una mera medida cautelar, siendo altamente gravosa la sanción aplicable; y la segunda modalidad interpretativa, porque también se incide gravemente en las garantías que componen la independencia judicial, pues no es clara la finalidad constitucional perseguida por el precepto.

En este contexto, debo precisar que si bien **comparto** la **invalidez** de la porción normativa que dice "*y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal*" del artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, no comparto la razones que se señalan para sostener su invalidez, ello debido a que considero que en el caso debe invalidarse la citada norma impugnada, sólo en la medida en la que vulnera el principio de presunción de inocencia, al incluir supuestos en los que la privación de la libertad derive de una medida cautelar, por lo que resulta desproporcional la medida relativa a que serán **privados** de su cargo, cuando pudo haberse establecido medidas menos severas como es la suspensión.

Por todo lo anterior, respetuosamente me aparto de las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de marzo de 2021.



La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, con número de registro digital: 2012802.

Este voto se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la controversia constitucional 99/2016.

En sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, se resolvió por este Tribunal Pleno la controversia constitucional 99/2016, promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de ciertos apartados de los Decretos Números 25859/LXI/16 y 25861/LXI/16, mediante los cuales se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Local y de varias legislaciones secundarias de esa entidad federativa.

El motivo de este voto es expresar mi postura en relación con dos de los temas que se abordaron y que, si bien participé del criterio mayoritario al resolverlos, es de mi interés dejar asentadas las razones que sostienen el sentido de mi voto.

En primer lugar, si bien concuerdo con la decisión mayoritaria de invalidez de la derogación de los artículos 91, fracción II, 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Local, contenido en su texto anterior, en que se regulaba lo relativo a la declaración de procedencia de los Magistrados y la exigencia de declaración previa por parte del Consejo de la Judicatura para proceder penalmente en contra de los Jueces locales, mi criterio difiere ligeramente de lo expresado en la sentencia y se basa en las siguientes consideraciones:

Ha sido criterio de este Pleno que cualquier norma que incida negativamente en las garantías que componen la independencia judicial, origina una afectación al ámbito competencial del Poder Judicial, al no respetarse justamente la división de poderes.<sup>1</sup> Asimismo, este Pleno también ha sostenido en diversos

<sup>1</sup> Así se desprende de la jurisprudencia P./J. 80/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, «con número de registro digital: 180648», de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de di-



precedentes<sup>2</sup> que las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y que estos principios se traducen en un doble mandato legislativo, consistentes en la obligación de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley, así como de garantizar esos contenidos.<sup>3</sup>

La circunstancia de que históricamente este Alto Tribunal ha emitido criterios en los que se pondera en forma destacada la importancia de la independencia judicial no tiene su origen en un dogma ni se trata simplemente de una reminiscencia injustificada de sistemas jurídicos pasados, sino que este reconocimiento estriba en el trascendental papel que cumplen los impartidores de justicia y sus decisiones en un régimen que aspira a la instauración de un verdadero Estado de derecho.

Y es que, mediante sus resoluciones, en pleno ejercicio de control constitucional, los tribunales y los Jueces son elementos potenciadores de la legitimidad y la gobernabilidad, porque disponen de importantes funciones en el proceso político con capacidad de decisión última en asuntos de alta importancia en el ejercicio del poder,<sup>4</sup> lo cual es de suma relevancia, porque la legitimidad de

---

visión 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."

<sup>2</sup> Así se estableció en la **controversia constitucional 81/2010**, resuelta el 6 de diciembre de 2011 (en la que se analizó el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación por medio del se disminuyó el haber de retiro de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas). Aprobado por unanimidad de 10 votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza.

<sup>3</sup> Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 29/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 89, «con número de registro digital: 2001845», de rubro: "AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY."

<sup>4</sup> Cfr. Nohlen, Dieter, "Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia", en *Tribunales constitucionales y democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. 13.



la autoridad se refuerza si cumple con el orden jurídico; de ahí que los tribunales constitucionales confieren legitimidad a los patrones básicos de comportamiento que requieren para que una democracia funcione.<sup>5</sup>

Es por eso que estoy convencido de que la independencia judicial es la piedra angular del Estado democrático de derecho. Sin independencia, la función del Juez carece de sentido, toda vez que un Juez sólo lo es, si en su esencia es independiente, si dicta sus resoluciones conforme a su conciencia y conforme a los parámetros de nuestra Constitución y de la ley.

Así, la independencia judicial debe entenderse como el respeto por las elevadas normas éticas y un nivel adecuado de responsabilidad judicial. Así ha sido entendido, incluso, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que señaló en una de sus sentencias de dos mil nueve, que "*uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los Jueces*".

De ahí que, a mi juicio, cualquier disminución o afectación a las garantías judiciales ya reconocidas legalmente es susceptible de generar una violación al principio de no regresividad, que implícitamente abarca la obligación del legislador ordinario de conservar los elementos y previsiones existentes que formen parte de las garantías de independencia judicial, en el entendido de que, en caso de una disminución en la intensidad de esas garantías, esa decisión legislativa debe estar plenamente justificada, lo cual no se respetó en el asunto que se analiza.

Por tanto, en el caso, concuerdo con que mediante la derogación de la normatividad local, que regulaba lo relativo a la declaración de procedencia de los Magistrados y la exigencia de declaración previa por parte del Consejo de la Judicatura para proceder penalmente en contra de los Jueces locales, se eliminó una medida que, en su momento, fue implementada por el propio legislador como un instrumento para respetar la autonomía judicial, sin que se haya justificado la razón o conveniencia de esa derogación.

En efecto, atendiendo a que el Congreso Local, al implementar, en su momento, la figura de declaración de procedencia la consideró como una medida tendente a fortalecer la independencia judicial, tal circunstancia implicó que se integrara formal y materialmente como una garantía en favor de los juzgadores en esa entidad federativa.

<sup>5</sup> Cfr. Dahl, Robert, "La toma de decisiones en una democracia: la Suprema Corte como creadora de políticas nacionales", en *Tribunales constitucionales y democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. 161.



En esos términos, aun cuando no se desconoce que los Congresos Locales, en ejercicio de su facultad configurativa en esa materia, cuentan con libertad para definir la forma de operación del sistema judicial local, lo cierto es que esa libertad configurativa no es absoluta, por lo que, tratándose de reformas como la contenida en el decreto impugnado, al implicar la derogación de una institución jurídica reconocida legalmente como una garantía de la independencia judicial, como es la declaración de procedencia, era necesario que, en su caso, durante el proceso legislativo respectivo se justificara suficientemente la razón por la cual se consideró conveniente la eliminación de esa medida, lo cual no aconteció en el caso, y esa circunstancia es la que, a mi juicio, genera su invalidez, al traducirse en una violación al principio de no regresividad.

Atendiendo a lo expuesto, concuerdo con el criterio mayoritario y estoy por la invalidez de la derogación de las normas precisadas, aunque por las razones y con las salvedades aquí precisadas.

Por otra parte, también coincido con la decisión mayoritaria de invalidez respecto del artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, únicamente de la porción normativa que dice "*y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal*", aunque me aparto del análisis relativo a que la norma es sobreinclusiva, toda vez que, a mi juicio, las razones que deben regir para sostener la inconstitucionalidad de la norma es que ésta, en los términos en que está redactada, prevé como una causa de separación permanente del cargo como miembro del Consejo de la Judicatura o Magistrado, la privación de libertad con motivo de un proceso penal, lo cual genera que, al tratarse de una medida definitiva, se constituye en una afectación, no sólo a la garantía de inamovilidad, sino también al principio de presunción de inocencia, toda vez que implica que cualquier de los funcionarios mencionados en ese precepto pueda ser separado de manera permanente de su cargo, incluso, sin que exista una sentencia firme condenatoria en su contra.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Así lo sostuvo este Pleno recientemente, en el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 30/2018 (10a.), de título y subtítulo: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE REALIZARSE UNA INTERPRETACIÓN CONFORME DEL REQUISITO DE PERMANENCIA EN EL CARGO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 34, FRACCIÓN II, INCISO E), EN RELACIÓN CON EL INCISO F) DE LA FRACCIÓN I, ASÍ COMO EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN II, INCISO A), EN RELACIÓN CON EL INCISO B) DE LA FRACCIÓN I, AMBOS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA A EFECTO DE QUE NO VULNEREN ESTE DERECHO." (11 de septiembre de 2018. Mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek; votaron en contra José Fernando Franco González Salas, Eduardo Medina Mora I. y Luis María Aguilar Morales). Nota: Este criterio deriva de la contradicción de tesis 448/2016, en la cual, si bien voté en contra de tal asunto, eso se debió a que el tema prin-



Es por eso que estoy de acuerdo con la invalidez del artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, únicamente de la porción normativa que dice "y cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal", aunque en el entendido de que, a mi juicio, la única argumentación que debe sostener esa decisión es exclusivamente la relativa a que dicha norma es violatoria del principio de presunción de inocencia.

Así, si bien comparto el sentido de la sentencia, las razones que me llevan a tal convencimiento, específicamente respecto de los temas aquí referidos, son las expuestas a través de este voto concurrente.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de marzo de 2021.

La tesis de jurisprudencia P./J. 30/2018 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, Tomo I, noviembre de 2018, página 10, con número de registro digital: 2018341.

Este voto se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula la Ministra Yasmin Esquivel Mossa, en la controversia constitucional 99/2016.

Por mayoría de votos del Pleno de este Alto Tribunal se declaró la invalidez de la derogación de los artículos 91, fracción II, 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco hecha mediante decreto 25859/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 20 de agosto de 2016, por estimar que el régimen de declaración de procedencia en favor de los Magistrados y Jueces del Poder Judicial de dicha entidad federativa, cuyas condicionantes y procedimientos se recogían en tales preceptos, constituye una salvaguarda a la independencia judicial, así como a la autonomía y funcionamiento del Poder Judicial Local, por lo que, al haberlo suprimido del marco constitucional del Estado de Jalisco, se traduce en una medida regresiva en contra de la citada independencia judicial.

Discrepo del criterio mayoritario, pues considero que el régimen de declaración de procedencia previsto en la Constitución Política del Estado de Jalisco en

---

cial era la aplicabilidad del principio de presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador, en tanto que mi criterio al respecto ha sido que no es aplicable."



favor de Magistrados y Jueces del Poder Judicial de dicha entidad federativa, no constituye una garantía para proteger la independencia judicial, menos aun considerando las reglas constitucionales y legales que rigen el sistema de justicia penal acusatorio, las cuales impiden que la decisión de iniciar un proceso penal se adopte de manera caprichosa o arbitraria, por lo que no puede decirse que el hecho de actuar penalmente contra Magistrados y Jueces constituya un acto que obstaculice o incida de forma negativa en la independencia de la función jurisdiccional que realizan.

En el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho que tiene toda persona a una tutela judicial efectiva, la que se corresponde con la obligación que tiene el Estado de establecer tribunales que administren justicia de manera pronta, completa e imparcial.

La imparcialidad que debe caracterizar el ejercicio de la función jurisdiccional se garantiza en la medida en que se establecen condiciones para que los Jueces realicen su función sin estar sujetos a presión alguna. En el orden de las entidades federativas, la obligación de asegurar la independencia judicial de Magistrados y Jueces se prevé en el artículo 116, fracción tercera, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en diversos precedentes qué principios se vinculan con esta obligación que tiene el Estado de garantizar la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional en el ámbito local, siendo éstos 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 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.
2. La consagración de la carrera judicial al establecerse, por una parte, que las Constituciones y 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, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido de manera arbitraria durante dicho periodo;
  - b. La posibilidad de ratificación al término del ejercicio, siempre y cuando se demuestre de forma suficiente poseer los atributos que se le reconocieron al hacerse su designación, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de la diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable; y,
  - c. La inamovilidad judicial, esto es, que Magistrados y Jueces sólo puedan ser removidos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos que rijan en los Estados.

La declaración de procedencia, también conocida como inmunidad procesal, en términos generales puede definirse como un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede actuar penalmente en contra de ciertos servidores públicos. En otras palabras, constituye un consentimiento previo que no prejuzga sobre la veracidad de la acusación y que se otorga, por lo general, por un órgano legislativo, para someter a un proceso penal a un inculpado que ejerce una función esencial de gobierno. Se trata, entonces, de una protección a la función pública, mas nunca de la persona concreta que la ejerce, pues cuando ésta deja de ocupar el cargo nada impide que el proceso penal siga su curso.

Mediante la declaración de procedencia se busca la salvaguarda de ciertas funciones públicas que se encuentran a cargo de un Poder u órgano constitucional autónomo impidiendo que, por motivo de eventuales acusaciones sin fundamento emprendidas en contra de sus miembros, se obstaculice o impida que tales funciones públicas se sigan llevando a cabo.

De acuerdo con el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se pretenda actuar penalmente en contra de los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despa-



cho, el fiscal general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, es necesario que la Fiscalía solicite a la Cámara de Diputados que declare que puede procederse penalmente en contra de tales servidores públicos, para lo cual se requiere la votación de mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión respectiva.

Si la Cámara de Diputados resolviera negar la declaración de procedencia, el efecto será que se suspenda todo procedimiento ulterior, sin menoscabo de que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues como se ha dicho, la decisión que adopte el citado órgano legislativo no prejuzga sobre los fundamentos de la acusación.

En cambio, si la decisión fuera favorable, el efecto será el de separar de inmediato al servidor público de su función en tanto se encuentre sujeto al proceso penal, quedando a disposición de las autoridades competentes. Si el proceso penal culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir nuevamente su función; mas si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no podrá concederse al reo la gracia del indulto.

Cuando la imputación concierna a la comisión de delitos federales presuntamente cometidos por los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, al igual que con los servidores públicos federales señalados en el artículo 111 de la Constitución Federal, la fiscalía debe solicitar a la Cámara de Diputados que otorgue su consentimiento previo para poder actuar penalmente en contra de ellos, sólo que en este caso, de resolverse favorablemente la declaración de procedencia, el efecto será el que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda, es decir, para que determinen si mientras el servidor público esté sujeto a proceso penal, debe o no separarse del ejercicio de su cargo.

Tratándose de delitos locales que se imputen a servidores públicos de las entidades federativas, tal como lo señalé en la sesión donde se debatió la presente controversia constitucional, las entidades federativas cuentan con libre configuración legislativa para determinar en cada caso si establecerán o no la declaración de procedencia en sus respectivas Constituciones, puesto que ningún precepto de la Constitución Federal las obliga a contar con un procedimiento de consentimiento previo para actuar penalmente en contra



de ciertos servidores públicos de la entidad por la comisión de delitos del orden común.

Visto lo anterior, la cuestión a dilucidar estriba, entonces, en determinar si la declaración de procedencia constituye o no una garantía dirigida a proteger la independencia de quienes ejercen la función jurisdiccional.

Resulta cierto que la declaración de procedencia, desde su introducción al sistema jurídico mexicano, ha tenido por objeto evitar el menoscabo de ciertas funciones públicas esenciales del Estado propiciadas por acusaciones infundadas en contra de las personas que, en concreto, ejercen tales funciones.

No obstante, considerando las reformas constitucionales y legales que han dado forma al sistema de justicia penal acusatorio, vigente en el país, no puede afirmarse que el procedimiento de declaración de procedencia previsto en la Constitución del Estado de Jalisco en favor de Magistrados y Jueces constituya una garantía para proteger la función jurisdiccional que aquéllos realizan en dicha entidad federativa.

El deber que tienen las entidades federativas de garantizar la independencia judicial, previsto en el artículo 116, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Federal, no obliga a los Estados a establecer en su favor de manera forzosa la figura de la declaración de procedencia como una inmunidad procesal parcial para actuar penalmente en su contra por delitos del orden común.

Dicho deber, como lo ha señalado en diversos precedentes esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se asegura mediante el establecimiento de mecanismos de nombramiento que garanticen la idoneidad de las personas que ocupen los cargos de Magistrados y Jueces; la consagración de un sistema de carrera judicial; la seguridad económica que evite la irreductibilidad de sus emolumentos; y la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, cumpliéndose esto último fijando un periodo preciso de duración en el puesto, la posibilidad de ratificación una vez concluido éste, y fijando la inamovilidad de forma que tales funcionarios jurisdiccionales no puedan ser separados de sus funciones de forma arbitraria.

Por lo que a esto último respecta, esto es, en relación con la inamovilidad judicial en su vertiente de evitar toda remoción caprichosa de Magistrados y Jueces de las entidades federativas, no puede decirse que la declaración de procedencia o inmunidad procesal constituya un instrumento para garantizar su independencia, puesto que la decisión de actuar penalmente en contra de Magistrados y Jueces por la comisión de delitos del orden común no supone, en ningún caso, una determinación que conlleve de forma irremediable a la separación



arbitraria de tales funcionarios públicos de su cargo. Por el contrario, de acuerdo con las reglas que rigen el proceso penal de corte acusatorio la vinculación a proceso es un acto que se rige bajo los principios y garantías descritos en el artículo 20 de la Constitución Federal, orientados al esclarecimiento de los hechos como supuesto básico para asegurar que el delito no quede impune, la protección del inocente, evitar que los culpables no queden impunes, y lograr que los daños causados por el delito se reparen.

Es necesario tener presente que, para que el Juez de Control dicte un auto de vinculación a proceso, no basta con que el Ministerio Público formule una imputación, pues ésta, para que prospere, debe estar soportada en datos de prueba que razonablemente permitan establecer que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión.

De esta forma, se excluye que la decisión de actuar penalmente contra un Magistrado o Juez de alguna entidad federativa por la comisión de un delito del orden común, resulte arbitraria o caprichosa, más aun si se considera que la decisión que en ese sentido llegue a adoptar el Juez de Control puede, incluso, ser revisada en cuanto a su legalidad por un tribunal de alzada en vía de apelación, sin perjuicio de que si en dicha decisión se encuentran involucradas cuestiones de constitucionalidad, el asunto puede ser llevado ante la justicia federal mediante el juicio de amparo indirecto.

El hecho de que pueda actuarse penalmente en contra de los Magistrados y Jueces de las entidades federativas sin que medie declaración de procedencia, no supone de modo alguno que con ello se vulnere o se afecte su independencia en la función pública que realizan, pues en cualquier caso los méritos de la acusación dependerán del acervo probatorio que se aporte en el proceso para demostrar la responsabilidad del funcionario judicial en la comisión del ilícito, el que para motivar una condena debe de ser de una convicción tal que suponga tener por acreditada su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

Además de lo anterior, debe considerarse que, en cualquier caso, a raíz de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, la investigación de los delitos y su persecución ante los tribunales se realiza por fiscalías que, en el ámbito de las entidades federativas, deben realizar sus funciones de procuración de justicia con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos, según se establece en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Federal.



En esta tesis, es que la derogación del régimen de declaración de procedencia, previsto en los artículos 91, fracción II, 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco hecha mediante Decreto 25859/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 20 de agosto de 2016, no resultaba inconstitucional, puesto que con ello no se vulnera de forma alguna la independencia de los Magistrados y Jueces de la citada entidad federativa, pues la posibilidad de proceder penalmente contra tales servidores públicos sin previa aquiescencia del Congreso de Estado o del Consejo de la Judicatura, respectivamente, no implica una remoción arbitraria de sus cargos.

Al respecto, es preciso señalar que del hecho de que los Magistrados y Jueces de la entidad sean acusados penalmente por delitos del orden común, no se sigue necesariamente la separación de sus cargos, pues si bien dicha separación está considerada como una de las catorce medidas cautelares que se prevén en el artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ésta sólo puede ser concedida por los Jueces de Control en los casos en que se demuestre su idoneidad y proporcionalidad y, desde luego, considerando la aplicación del criterio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona, en términos de lo dispuesto en el artículo 156 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Además de lo anterior, debe considerarse que el otorgamiento de cualquier medida cautelar admite ser revisada por un tribunal de alzada mediante el recurso de apelación.

En contraste, a la luz de las garantías que rigen el proceso penal, el procedimiento de declaración de procedencia, previsto en la Constitución Política del Estado de Jalisco, aparece como un procedimiento arbitrario de separación del cargo en contra de los Magistrados y Jueces de la referida entidad federativa.

Sobre el particular, debe considerarse que, en términos del artículo 100, fracción IV, de la Constitución Local, que había quedado derogado por virtud del Decreto 25859/LXI/16, el efecto de que se declarara que había lugar a proceder penalmente en contra del inculpado consistía en separar al funcionario en cuestión de su encargo en tanto se encontrara sujeto a proceso penal.

A diferencia del proceso penal, donde la separación del cargo como medida cautelar exige ser racionalmente soportada por el Juez de Control mediante una resolución donde determine su idoneidad y proporcionalidad según se precisa en los artículos 156 y 157 del Código Nacional de Procedimientos Penales; en la declaración de procedencia prevista en la Constitución Política del Estado de Jalisco, la separación del cargo se determina mediante voto, respecto del



cual no se exige que deba ser fundado y motivado por quien lo emite, además de que se trata de una decisión que no admite recurso alguno, según se desprende de los artículos 100, fracción I y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

En esta tesis, la declaración de procedencia se presenta como un procedimiento que, de estimarse procedente, puede derivar en la separación del servidor público, sin que medie un ejercicio racional de ponderación probatoria, por lo que, en contraste con el procedimiento penal que se rige por los principios y garantías que se establecen el artículo 20 de la Constitución Federal, resulta ser, por demás, un instrumento arbitrario para la separación de Jueces y Magistrados.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la controversia constitucional 99/2016.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, resolvió declarar parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional 99/2016, promovida por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco contra los decretos legislativos 25859/LXI/16 y 25861/LXI/2016 (publicados el veinte de agosto de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco), en los que se reformaron y derogaron algunos preceptos de la Constitución Local y de diversas leyes reglamentarias<sup>1</sup> que regulaban la figura de la *declaración de procedencia* y la exigencia de declaración por parte del Consejo de la Judicatura como requisito previo a proceder penalmente en contra de Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

<sup>1</sup> En específico, se impugnaron las reformas y derogaciones siguientes:

"f) La reforma a los artículos 91, fracción II, y 99, primer párrafo, así como la derogación de los artículos 100, 102, 103, 104 y 105, todos de la Constitución Local.

"g) La derogación de los artículos 1, fracción VI, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43, así como la reforma a los artículos 46, 48, 49, 52, último párrafo, 55 y 60, todos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"h) La reforma a los artículos 99, numeral 1, fracción I, y 108, numeral 1, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

"i) La reforma al artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y

"j) La derogación del artículo 9, numeral 1, fracción XIX, inciso b), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y sus Municipios."



En el apartado "VIII. Estudio de fondo" de la sentencia se consideró por la mayoría del Tribunal Pleno que las reformas o derogaciones cuestionadas que llevaron a eliminar la declaración de procedencia reconocida a los Magistrados locales por delitos del fuero local y a suprimir la exigencia de declaración previa por parte del Consejo de la Judicatura para proceder penalmente en contra de los Jueces locales, afectan la garantía de inamovilidad judicial que compone el principio de independencia judicial.

Ello, pues si bien las autoridades del Estado de Jalisco tienen libertad configurativa para regular la declaración de procedencia o figuras afines, ello no implica que puedan suprimir las garantías de protección reconocidas estatalmente a los diferentes miembros del Poder Judicial jalisciense, sin haber dado mayores explicaciones al respecto (más que la mera evolución histórica de la figura genérica de declaración de procedencia) y sin siquiera haberse tomado en cuenta las implicaciones que dicha decisión legislativa generaría en la estabilidad en el cargo de los diferentes funcionarios judiciales que desempeñan el puesto de Magistrados o Jueces locales.

En este contexto, en el apartado "VIII.2. Análisis de los artículos 91, fracción II, 100, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Local" se indicó que si bien es cierto que el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup> establece el procedimiento de declaración de procedencia respecto de ciertos servidores públicos locales –ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía–, lo cierto es que esta exigencia se circunscribe a casos relacionados con delitos federales, sin que exista lineamiento constitucional alguno respecto de los delitos locales cometidos por dichos servidores.

Esto es, la Carta Magna no regula la declaratoria de procedencia para funcionarios estatales que cometan delitos locales y, por tanto, los Estados gozan de libertad configurativa (absoluta) para decidir si reconocen o no ese tipo de salvaguarda

<sup>2</sup> Dicho precepto constitucional, en su párrafo quinto, dispone:

"Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda."



en sus Constituciones, así como para establecer, en su caso, a qué servidores les resulta aplicable.

Bajo esas consideraciones, se precisó también que la declaratoria de procedencia no significa una concesión o un privilegio al funcionario, sino una protección a la función que desempeñan.

Posteriormente, se hizo un estudio sobre el principio de independencia judicial y se concluyó que la derogación del artículo 102 de la Constitución Local<sup>3</sup> (que preveía la declaración por parte del Consejo de la Judicatura como requisito previo a proceder penalmente en contra de los Jueces del Poder Judicial del Estado de Jalisco) afectaba el ámbito competencial del Poder Judicial Estatal, al incidir en la independencia judicial, por afectarse la permanencia/estabilidad en el encargo, que son vertientes de aquélla.

Ello, pues el objetivo del Constituyente Local con la implementación de esa inmunidad procesal, fue impedir cualquier tipo de incidencia en la estabilidad de los juzgadores sin que antes se analizara la respectiva acusación por parte del órgano encargado de vigilar la conducta de los propios juzgadores (dándose primacía constitucional a la protección de la función judicial).

Luego, aun cuando la Constitución Federal no hace referencia explícita alguna en relación con la existencia o inexistencia de este tipo de inmunidades procesales para Jueces Estatales, sí exige que se garantice la independencia judicial.

Por ende, la supresión total y absoluta de la referida garantía con la que contaban los Jueces en Jalisco, sin señalar razones reforzadas ni establecer, cuando menos, un régimen de transición adecuado que previera la situación específica de los Jueces que ya contaban con esa prerrogativa, y sin especificar las distintas consecuencias posibles del inicio de un proceso penal en contra de un Juez (por ejemplo, por cuánto tiempo procede la suspensión en el encargo tras el inicio del proceso penal, si el respectivo titular seguirá o no gozando de su remuneración durante la suspensión, idear un régimen específico de sustitución mientras el Juez se encontrara sometido al proceso, entre otras cuestiones), resulta regresiva,<sup>4</sup> en detrimento de las garantías de independencia judicial, falta de seguridad y certeza jurídica.

<sup>3</sup> Dicho precepto, antes de ser derogado, establecía:

**"Artículo 102.** Contra los Jueces de primera instancia, menores y de paz, sólo podrá procederse penalmente, previa declaración del Consejo de la Judicatura. Una vez dictada la declaración, quedarán separados del ejercicio y serán sometidos a los tribunales competentes."

<sup>4</sup> Al respecto, se indicó que en la controversia constitucional 81/2010 (resuelta por el Tribunal Pleno, por unanimidad de 11 votos) se precisó que la independencia de Jueces y Magistrados se rige por



A similar conclusión se arribó respecto de la derogación de los artículos 100 (que contemplaba la figura de la declaración de procedencia para varios servidores públicos locales por delitos del fuero común e incluía a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia), 103 y 105 (que establecían supuestos de aplicación general para cualquier inmunidad reconocida en el Texto Constitucional Local jalisciense, esto es, que no resultaban exclusivos de los Jueces y Magistrados Locales, pues también aplicaban al resto de los funcionarios públicos que eran sujetos de la declaración de procedencia) y 91, fracción II (que decía "previa declaración de procedencia para los servidores públicos en los casos previstos por esta Constitución"), todos de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

Así como respecto del diverso 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco (que señalaba que los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, así como los miembros del Consejo de la Judicatura sólo podrían ser privados de sus puestos en la forma y términos determinados por la Constitución Política del Estado de Jalisco y por la ley), en el cual se agregó que Magistrados y consejeros podrían también ser privados de sus puestos "cuando se encuentren privados de la libertad con motivo de un proceso penal".<sup>5</sup>

---

un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad.

Con motivo de esa ejecutoria se emitió la jurisprudencia P./J. 29/2012 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY. Las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y se enmarcan en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual deben ser 'establecidas' y 'garantizadas', lo que se traduce en un doble mandato constitucional: el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley; y el de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado. Lo anterior significa que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben preverse, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa."

<sup>5</sup> Esa porción se consideró inválida porque, además de detentar las mismas consecuencias nocivas señaladas respecto de los demás artículos invalidados, colisiona con el principio de independencia judicial, pues posibilita, sin una adecuada delimitación normativa, que los Magistrados y consejeros de la Judicatura sean despojados o removidos de su función al estar sometidos a una privación de la libertad con motivo de un proceso penal. En este sentido, el problema de la norma reclamada es que no hace distinción alguna ni contempla diferencia entre los tipos de sanciones privativas de libertad o tipos de delitos que podrían generar la consecuencia establecida en la norma.



De igual forma, se declaró la invalidez de la derogación del artículo 9, numeral 1, fracción XIX, inciso b), de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, en el que previamente se establecía que, en tanto información del Poder Legislativo sobre las responsabilidades de los servidores públicos, debía considerarse como información pública el registro de los juicios de procedencia, con indicación del número de expediente, fecha de ingreso, nombre y cargo del denunciado, delito por el que se le acusa y estado procesal.<sup>6</sup>

### Razones del disenso

Estando de acuerdo con la invalidez de las reformas impugnadas, respetuosamente considero conveniente aclarar que, desde mi perspectiva, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé una libertad de configuración absoluta para las entidades federativas, en relación con la facultad para regular la figura relativa a la declaratoria de procedencia.

Sin embargo, en este caso en particular, considero innecesario hacer mayor pronunciamiento al respecto, pues para declarar la invalidez de las normas impugnadas resultan suficientes todos los demás razonamientos expuestos en la sentencia, que apuntan a que no se puede eliminar la figura de la *declaratoria de procedencia* respecto de los juzgadores, en atención a que éstos cuentan con un sistema de garantías que los protegen de manera especial tanto a nivel constitucional como a nivel convencional (en el sistema interamericano).

Por otra parte, debo mencionar que siempre he considerado que la *declaratoria de procedencia* no constituye una protección para los Jueces en general, sino únicamente para los titulares de los Poderes Judiciales (Ministros de la Suprema Corte y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados), pues lo que se trata de proteger con esa figura es el ejercicio regular de los Poderes, no así a los Jueces que en lo individual realizan la función jurisdiccional.

---

También se indicó que la norma referida es contradictoria con el artículo 59, fracción IV, de la Constitución Local, que establece como uno de los requisitos para ser electo como Magistrado "*gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.*"

<sup>6</sup> Al respecto, se indicó que si bien la derogación del inciso b) referido no afectó el ámbito competencial del Poder Judicial, lo cierto es que como esa porción normativa formaba parte de un sistema en el que se regulaban diferentes supuestos aplicables a la declaración de procedencia, detenta el mismo vicio de invalidez de los demás preceptos reformados que forman parte de ese sistema.



Así se puede advertir del análisis histórico-evolutivo de la figura en cuestión dentro del derecho mexicano, empezando por la Constitución de 1824, en la que se facultó al Poder Legislativo para erigirse como acusador únicamente de altos funcionarios (entre los que se mencionan como representantes del Poder Judicial, a los "individuos de la Corte Suprema de Justicia"), respecto de los cuales se estableció la *declaración de procedencia* como paso previo al enjuiciamiento por los tribunales competentes.<sup>7</sup>

Más adelante, las Bases de Organización Política de la Nación Mexicana de 1843 instituyeron la *declaración de procedencia* en las acusaciones contra el presidente de la República por los delitos oficiales, o contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la marcial. Además, se estableció el fuero a favor de los funcionarios de alto rango y, en consecuencia, se exigió la *declaración de procedencia*, para proceder en contra de ellos.<sup>8</sup>

En este mismo contexto, la Constitución de 1857 incluyó a los diputados del Congreso de la Unión, los "individuos de la Suprema Corte de Justicia", los secretarios de despacho, los gobernadores de los Estados y al presidente de la República.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> El artículo 38 de esa Constitución disponía que el Gran Jurado (Poder Legislativo Federal) podía conocer de las siguientes acusaciones:

"1. Del presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo;

"2. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma;

"3. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios de despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos;

"4. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes o decretos de las Legislaturas de sus respectivos Estados, contrarios a la misma Constitución y leyes."

<sup>8</sup> El artículo 77 de las referidas bases establecía:

"Artículo 77. Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de Gran Jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de departamento."

<sup>9</sup> En el artículo 103 de la Constitución de 1857 se indicaba:

"Artículo 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su



Mediante reforma constitucional de 1874, se reestructuró el Poder Legislativo de la Federación, a fin de restablecer el sistema bicameral que rigió durante la vigencia de la Constitución de 1824.

Con motivo de esa reforma, se agregó al artículo 103 constitucional que los senadores también eran responsables, junto con los diputados, los "individuos de la Suprema Corte de Justicia" y los secretarios de despacho, de los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran durante su encargo.

En la Constitución de 1917 se incluyó un título cuarto denominado "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", en el que se indicó (artículo 108) que:

"Artículo 108. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el procurador general de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

"Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas Locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

"El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común."

Asimismo, en el artículo 109 se dispuso:

"Artículo 109. Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

"En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

"En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial."

---

encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común."



De lo anterior se advierte que nuevamente, en la referida Constitución de 1917, se estableció que sólo los altos dignatarios federales del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como los principales representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo Local, podían ser sometidos al procedimiento de *declaratoria de procedencia*.

Mediante reforma de 1982, se propuso incluir en el Texto Constitucional la mención al juicio político, el cual procedía contra los llamados "delitos oficiales"<sup>10</sup> cometidos por funcionarios públicos de alta jerarquía, cuando violaban los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

En este sentido, se distinguió entre las conductas que daban lugar al juicio político (responsabilidad política) y aquellas que daban lugar a responsabilidad penal y, en consecuencia, a la *declaratoria de procedencia*.

También se diferenció entre los sujetos por los que procedía el juicio político y aquellos respecto de los cuales debía entablarse el procedimiento para emitir la *declaratoria de procedencia*.

Así, en el artículo 110 se estableció:

"Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de Departamento Administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

"Los gobernadores de los Estados, diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

<sup>10</sup> Se llamaba así a los delitos, faltas o infracciones relacionados con la función pública y cometidos durante el desempeño del cargo.



"Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

"Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

"Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

"Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables."

Por su parte, el artículo 111 quedó redactado de la siguiente manera:

"Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de Departamento Administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

"Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

"Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

"Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

"Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en



este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

"Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

"El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

"En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

"Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

"Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados."

De lo anterior se puede advertir claramente que en materia de responsabilidad política, la Constitución incluyó como sujetos de este tipo de responsabilidad, en lo que atañe al Poder Judicial, no sólo a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sino también a los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y Jueces del fuero común (del entonces Distrito Federal).

Mientras que en lo relativo a la responsabilidad penal y al *procedimiento de declaración de procedencia* se estableció que ésta aplicaba, en lo atinente al Poder Judicial Federal, sólo para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en lo que respecta a los Poderes Judiciales Locales, únicamente para los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

Posteriormente, mediante reformas de 31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996, se agregaron como sujetos destinatarios del artículo 111, en lo que respecta a la rama judicial –que es la que aquí interesa–, a los consejeros de la Judicatura Federal y a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a nivel federal (párrafo primero),



y a los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, en el ámbito local (quinto párrafo).

Ello, en el entendido que todos ellos forman parte de los órganos cupulares o cabeza de los respectivos Poderes Judiciales (federal y locales), así como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por todo lo anterior, considero necesario aclarar en este voto que, de acuerdo con la Constitución Federal, la declaratoria de procedencia, a lo largo de su historia, sólo ha estado dirigida a los titulares de los órganos cúpula de los Poderes Judiciales mencionados. Por lo que el estudio del caso, a mi parecer, debió partir de esa premisa.

Por otra parte, coincido con los compañeros Ministros que consideraron que la *declaratoria de procedencia* no es la única protección o garantía judicial con que cuentan o pueden contar los juzgadores, pues en el resto del mundo existen diversas figuras jurídicas que, sin tener las características de la referida *declaratoria*, también funcionan como mecanismos de protección a la función jurisdiccional.

No obstante lo anterior, estimo que la referida *declaratoria de procedencia* también constituye una forma válida de proteger a los titulares de los Poderes Judiciales, ante posibles injerencias indebidas, ya sea por parte de las partes en los juicios o de otras autoridades, entes o personas que pudieran intentar, a través de presiones o acusaciones penales, afectar la independencia de los juzgadores.

En atención a ello, manifesté mi voto a favor de la propuesta sometida a nuestra consideración, aunque con las aclaraciones antes referidas, pues considero que la referida figura jurídica constituye un mecanismo de protección válido dentro del esquema o abanico de medidas tendentes a hacer efectivo el principio de independencia de los Poderes Judiciales y, por tanto, para eliminarla del marco jurídico, es necesario que exista la motivación adecuada, acompañada del establecimiento de las medidas que protejan a los mencionados servidores públicos de injerencias nocivas por parte de los sujetos que intervienen de los juicios o, incluso, de terceros.

**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 Guberna-**



mental, 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 25 de marzo de 2021.

La tesis de jurisprudencia P./J. 29/2012 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 89, con número de registro digital: 2001845.

Este voto se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el catorce de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 70/2019, en la que –entre otras cosas– se declaró la invalidez los artículos 93, fracción I, y 94, fracción I, ambas en la porción normativa "*por nacimiento*" de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit.<sup>1</sup> Ello, al considerar que los Estados no tienen competencia para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios (servidores públicos) que requieren ser mexicanos por nacimiento.

Para justificar lo anterior, la sentencia retoma las consideraciones sustentadas en la **acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018**,<sup>2</sup> en don-

<sup>1</sup> **Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit**

"**Artículo 93.** Para ser Juez o Jueza, se deben reunir los siguientes requisitos:

"I. Ser de nacionalidad mexicana **por nacimiento**, en pleno ejercicio de sus derechos, tener por lo menos 28 años de edad y residir por lo menos dos años anteriores al momento de la convocatoria en el Municipio que se pretenda ser Juez o Jueza."

"**Artículo 94.** Para ser secretaria o secretario se deben reunir los siguientes requisitos:

"I. Tener nacionalidad mexicana **por nacimiento**, en pleno ejercicio de sus derechos, tener por lo menos 25 años de edad y residir por lo menos dos años anteriores al momento de la convocatoria en el Municipio que se pretenda ser secretaria o secretario."

<sup>2</sup> Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte el dieciocho de junio de dos mil veinte.



de se determinó que de conformidad con el artículo 73, fracción XVI,<sup>3</sup> en relación con el diverso numeral 32, párrafo segundo, ambos de la Constitución General, las entidades federativas no están habilitadas para limitar el acceso a cargos públicos a mexicanas o mexicanos por nacimiento para el ejercicio de ciertos cargos públicos.<sup>4</sup>

**Así las cosas, presento este voto concurrente, pues aunque estuve de acuerdo con el sentido de la resolución, lo anterior es por razones diferentes, las cuales explico a continuación.**

El artículo 32, en su párrafo segundo, de la Constitución General, establece lo siguiente:

"**Artículo 32.** La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión." (subrayado añadido)

Dicho precepto ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte. En uno de los primeros asuntos en los que se discutió esta cuestión –la **acción de inconstitucionalidad 48/2009**–,<sup>5</sup> al analizar la validez de una *ley federal*, el Pleno sostuvo que el Congreso de la Unión está facultado, en virtud de dicha disposición para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento, aclarando que tal facultad no es irrestricta, sino que "debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate". Este criterio fue reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 20/2011**, en la que nuevamente se reconoció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, aunque bajo criterios de *razonabilidad*.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XVI.** Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

<sup>4</sup> *Cfr.* Página 53 de la sentencia.

<sup>5</sup> Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

<sup>6</sup> Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de nueve de enero de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández. Sobre esto, estableció que para determinar si



Posteriormente, en las **acciones de inconstitucionalidad 31/2011,<sup>7</sup> 22/2011,<sup>8</sup> 20/2012<sup>9</sup> y 40/2012,<sup>10</sup>** el Pleno analizó la constitucionalidad de leyes emitidas por *Congresos Locales* que exigían el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos en sus respectivas entidades federativas. En el primero de ellos, el Pleno determinó que los Congresos Locales carecen de competencia para legislar en esta materia, porque la facultad prevista en el artículo 32 constitucional es *exclusiva* del Congreso de la Unión. No obstante, en los tres asuntos siguientes, el Pleno consideró que las normas impugnadas eran inconstitucionales por no superar el criterio de *razonabilidad* establecido en la acción de inconstitucionalidad 48/2009, con lo que implícitamente se abandonó el criterio de la acción de inconstitucionalidad 31/2011 y se reconoció la competencia de las Legislaturas Estatales para limitar el acceso a cargos públicos locales a mexicanas o mexicanos por nacimiento.

Con todo, este último criterio fue abandonado por la nueva integración del Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 87/2018,<sup>11</sup>** al sostener que de la interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1o. del mismo ordenamiento, se desprende que **las Legislaturas Estatales** no tienen competencia para legislar en esta materia. Dicha acotación a las Legislaturas Estatales pareciera sugerir que se pudiera llegar a una distinta conclusión al realizar un estudio sobre la competencia que el Congreso de la Unión tiene para legislar en la materia.

A mi juicio, **ninguna de las interpretaciones asumidas hasta ahora por esta Suprema Corte respecto del artículo 32 constitucional es completamente satisfactoria, pues ninguna de ellas se compadece a cabalidad con una lectura armónica de la Constitución a la luz de los derechos humanos**

---

los requisitos que una determinada disposición establezcan referentes a la nacionalidad constituyen una violación al principio de igualdad, es menester analizar si el ejercicio de cada uno de los cargos a que se refieren tales preceptos, comprometen, o no, la soberanía o la identidad nacional, es decir, debe verificarse si la medida legislativa tomada por el Congreso de la Unión persigue una finalidad constitucionalmente válida.

<sup>7</sup> Resuelta por mayoría de ocho votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de mayo de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

<sup>8</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

<sup>9</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de dos de julio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

<sup>10</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de cuatro de julio de dos mil trece, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero.

<sup>11</sup> Aprobada por unanimidad de este Tribunal Pleno en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.



**reconocidos en ella y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.**

En efecto, a mi parecer **el artículo 32 debe interpretarse de la manera más restrictiva posible, a fin de evitar discriminaciones entre mexicanas o mexicanos por nacimiento y por naturalización.** Lo anterior, pues no debe perderse de vista que los artículos 1o. de la Constitución General y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben cualquier tipo de discriminación entre personas con base en su *origen nacional*.

En este sentido, la única interpretación que permite alcanzar satisfactoriamente dicho objetivo –es decir, evitar discriminaciones entre mexicanos con base en el origen de su nacionalidad– es aquella conforme a la cual se entiende que **del mismo no deriva una libertad configurativa para el Congreso de la Unión que le permita hacer distinciones entre mexicanas y mexicanos por nacimiento y naturalización.**

Efectivamente, considero que la interpretación más coherente de este artículo con el principio de igualdad y no discriminación se consigue interpretando dicho precepto en el sentido de que **el único cuerpo normativo que puede establecer requisitos derivados de la nacionalidad por nacimiento y/o por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Lo anterior, de manera que **ni el Congreso de la Unión, ni las Legislaturas Estatales,** pueden exigir la nacionalidad por nacimiento como requisito para acceder a puestos públicos, fuera de los casos expresamente contemplados en el Texto Constitucional.

Al respecto, cabe destacar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, **al incorporar expresamente el mandato de interpretación pro persona en el artículo 1o. constitucional, vino a reforzar la necesidad de asumir esa lectura de la Constitución.** En efecto, el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional ahora señala con toda claridad que: *todas las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas de manera que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia.*

Así, si los artículos 1o. de la Constitución<sup>12</sup> y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>13</sup> prohíben la discriminación por origen nacional, y el di-

<sup>12</sup> "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.



verso numeral 23.1., inciso c), de dicha Convención<sup>14</sup> establece que todos los ciudadanos deben "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país"; por lo que **debe preferirse la interpretación de la Constitución que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos (aunque hayan adquirido su nacionalidad por naturalización)**. Finalidad que, como he señalado, se logra con la interpretación antes mencionada; esto es, que cuando el artículo 32 constitucional establece que: "Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión", no otorga una libertad de configuración al Congreso para establecer discriminaciones por nacionalidad para ejercer ciertos cargos públicos.

En ese orden de ideas, aunque en el presente asunto voté a favor de declarar la invalidez de los artículos 93, fracción I, y 94, fracción I, ambas en la porción normativa "*por nacimiento*" de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, ello fue al considerar que el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución General, por lo que **ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas Estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella.**

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 70/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de agosto de 2021 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 1394, con número de registro digital: 30025.

---

"...

"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."

<sup>13</sup> "Artículo 1. Obligación de respetar los derechos.

"1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

<sup>14</sup> "Artículo 23. Derechos políticos.

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

"c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."



## **VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

1. En sesión de catorce de enero 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 diversas disposiciones de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, publicada en el Diario Oficial de dicha entidad el cinco de junio de dos mil diecinueve.
2. Entre otras disposiciones, en la acción de inconstitucionalidad se tuvo que analizar la validez del artículo 13, fracción III, de la ley impugnada, que prevé la infracción de "producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o represente un posible riesgo a la salud de las personas vecinas". En el último párrafo del mismo artículo se indica que la sanción a quien cometa esta infracción consiste en multa de diez a cuarenta veces la unidad de medida y actualización o arresto de trece a veinticuatro horas.
3. En el apartado B.3 de la sentencia, se califican como infundados los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y se determina reconocer la validez del artículo 13, fracción III, impugnado. Nosotros no coincidimos con esta conclusión y acordamos hacer un voto particular de minoría en relación con este punto.<sup>1</sup>
4. A continuación, exponemos brevemente las consideraciones de la sentencia en relación con este tema (I), para después explicar nuestras razones de disenso (II).

### **I. Consideraciones de la sentencia**

5. En la sentencia se retoman las consideraciones expresadas en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, así como en la acción

---

<sup>1</sup> El contenido de este voto se circunscribe a las razones de disenso que compartimos en relación con el apartado B.3 de la sentencia. Nuestras concurrencias y disensos en relación con sus otros apartados se expresan en los votos que realizaremos de forma individual. Por otro lado, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá considera que el artículo 13, fracción III, impugnado es inconstitucional no sólo por vulnerar el principio de taxatividad, como se explica en este voto, sino adicionalmente por vulnerar el derecho a la libertad de expresión. Las razones por las que considera que la norma vulnera este derecho fundamental son las mismas que expresó en el voto que formuló en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018.



de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, para concluir que el artículo 13, fracción III, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit no vulnera los principios de taxatividad y seguridad jurídica, ni el derecho a la libertad de expresión.

6. Se explica que es de interés de la sociedad regular los sonidos molestos e indeseados que se han catalogado como "contaminación acústica o sonora". Se señala que el ruido produce molestias, distracciones, perturbaciones, e incluso, cuando la exposición es prolongada, puede generar daños irreversibles a la salud.
7. Se indica que existe un marco normativo para garantizar el derecho a un medio ambiente sano, así como el derecho a la salud, reconocidos en el artículo 4o. de la Constitución. Así, se expone que la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente prohíbe la emisión de ruido cuando rebasen límites máximos establecidos en normas oficiales mexicanas expedidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Asimismo, se expresa que en esta ley se encarga a la Secretaría de Salud realizar análisis, estudios, investigaciones y vigilancia para determinar cuándo las emisiones producen daños a la salud.
8. Con base en lo anterior, se establece que, si bien es cierto que la norma impugnada sanciona la emisión de ruido sin establecer un parámetro objetivo para que la autoridad determine los niveles de intensidad prohibidos, lo cierto es que en el ámbito de justicia cívica cumple con una función de prevención que deriva en la tranquilidad de los habitantes del Estado.
9. Se determina que, a pesar de que la norma está 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 irritables o molestos y que no encuentren justificación en su producción.
10. Así, se concluye que no es factible alegar jurídicamente que la aplicación redundaría en restricciones arbitrarias, pues es evidente que su objetivo es procurar la tranquilidad de las relaciones sociales entre los miembros de la comunidad. Adicionalmente, se indica que el Tribunal Pleno no observa que la norma impugnada vulnere el derecho a la libertad de expresión.

## II. Razones del disenso

11. Para explicar nuestra posición minoritaria, en primer lugar, expondremos brevemente nuestra postura sobre la aplicabilidad del principio de taxatividad en el derecho administrativo sancionador (A). En segundo lugar, formularemos



las razones por las que estimamos que el artículo 13, fracción III, impugnado no cumple con las exigencias de este principio (B). Por último, explicaremos por qué las consideraciones medulares que se expresan en la sentencia no desvirtúan, desde nuestra perspectiva, la conclusión de que la norma debió haberse declarado inconstitucional (C).

A. Postura general sobre las exigencias del principio de taxatividad en el derecho administrativo sancionador y los factores relevantes para su modulación

12. Es criterio reiterado de esta Suprema Corte que una de las vertientes del principio de legalidad en materia penal, previsto en el artículo 14 constitucional, es el principio de taxatividad. Éste exige que las conductas típicas y las penas aplicables estén redactadas en las disposiciones penales de manera clara, precisa y exacta. Si bien la taxatividad no obliga al legislador a redactar las normas penales con la mayor precisión imaginable, ni a definir cada palabra que utiliza al redactar el tipo penal, sí requiere un suficiente grado de claridad y precisión para evitar la arbitrariedad en la aplicación de la norma penal, así como para que sus destinatarios puedan conocer, de antemano, las posibles consecuencias de sus actos.<sup>2</sup>
  
13. Dado que el derecho administrativo sancionador es, al igual que el derecho penal, una manifestación de la potestad punitiva del Estado, y por la similitud que existe entre la sanción administrativa y la pena, esta Suprema Corte también ha establecido que en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos. Sin embargo, ha precisado que esta traslación no puede hacerse de forma automática, pues únicamente debe realizarse cuando los principios penales resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador,<sup>3</sup> y, en todo caso, los principios deben modularse

<sup>2</sup> Véanse la tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, de rubro: "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." y la tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 (10a.), emitida por la Primera Sala, de rubro: "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."

<sup>3</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 99/2006, emitida por el 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."



para que su grado de exigencia se ajuste a las características de estos procedimientos.<sup>4</sup>

14. En relación con lo anterior, la Suprema Corte ha reconocido en múltiples ocasiones la compatibilidad del principio de legalidad y su vertiente de taxatividad con los procedimientos administrativos sancionadores.<sup>5</sup> Así, nos parece que no hay desacuerdo respecto a que las infracciones administrativas deben cumplir con las exigencias del principio de taxatividad.
15. La cuestión controvertida, que resultaba de importancia fundamental para la resolución de este asunto, más bien es **en qué medida tenía que modularse este principio al analizar la norma impugnada**. En otras palabras, la cuestión central es en qué grado tenía que matizarse la exigencia de precisión y claridad en este caso, en contraste con la que resulta exigible en el procedimiento penal, y cuáles son los factores para determinar lo anterior.
16. Algunos de los Ministros que componen la mayoría consideran que el factor que determina el grado de exigencia de precisión y claridad es el subsistema normativo, dentro del derecho administrativo sancionador, al que pertenecen las normas bajo análisis. Consideran que ello es relevante, pues deben tomarse en cuenta las funciones que cumple este sistema normativo, las situaciones que este subsistema pretende regular, así como las condiciones de su efectividad.
17. Así, señalan que las normas de justicia cívica tienen como función garantizar una adecuada convivencia social y solucionar una gran cantidad y variedad de problemas que surgen en la convivencia cotidiana. Asimismo, afirman que para que pueda cumplirse efectivamente esta función es necesario que estas normas tengan una mayor flexibilidad, laxitud y generalidad, no sólo en comparación con las normas penales, sino también en contraste con normas del derecho administrativo sancionador tradicional. En consecuencia, estiman que las normas de justicia cívica deben someterse a un estándar de precisión y claridad bajo, es decir, que las exigencias del principio de taxatividad deben modularse considerablemente en relación con estas normas.

<sup>4</sup> Véase la tesis aislada 1a. CCCXVI/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN."

<sup>5</sup> Véase la tesis recién citada *supra*, nota 4, así como la tesis jurisprudencial P./J. 100/2006, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS."



18. Si bien a nosotros también nos parece relevante el subsistema al que pertenece la norma –su alcance, sus funciones, y las condiciones de su efectividad–, lo cierto es que consideramos que el factor primordial que debe determinar el grado de precisión y claridad que debe tener la infracción administrativa son los derechos en los que ésta incide, así como el grado en el que los afecta.
19. A manera de ejemplo, estimamos que, la razón por la que la Constitución exige un muy alto grado de precisión y claridad de las normas penales es la alta incidencia cuya aplicación es susceptible de tener en los derechos humanos, y particularmente en el derecho a la libertad personal. La Constitución pretende impedir que esta grave incidencia en los derechos de las personas se genere arbitrariamente, o a través de normas cuyas consecuencias no están en posibilidad de evitar.
20. Desde nuestra perspectiva, ello obliga a considerar que no todas las normas que son aplicadas en los procedimientos de justicia cívica están sujetas a un mismo estándar de precisión y claridad. El nivel de claridad y precisión que debe cumplir la norma debe ajustarse al grado de incidencia que tiene en los derechos fundamentales de las personas.
21. En todo caso, cuando las normas de justicia cívica incidan en el derecho a la libertad personal deben cumplir con un estándar de precisión y claridad particularmente alto. Si bien este estándar no es tan riguroso como el de las normas penales, sí exige que la infracción prevea con nitidez la naturaleza y características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada, reduzca considerablemente la posibilidad de su aplicación arbitraria y proporcione un alto grado de certeza, *ex ante*, sobre los supuestos en los que será aplicada.

B. Razones por las que el artículo 13, fracción III, impugnado no cumple con el principio de taxatividad en el caso concreto

22. El artículo 13, fracción III, y último párrafo, de la Ley de Cultura y Justicia Cívica para el Estado de Nayarit, establece lo siguiente:

"**Artículo 13.** 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 de las personas vecinas; ...

"Las infracciones establecidas en las fracciones III a V se sancionarán con multa de 10 a 40 veces la UMA o con arresto de 13 a 24 horas."



23. De la transcripción anterior se advierte que la infracción que prevé el artículo 13, fracción III, puede sancionarse con multa de 10 a 40 veces la unidad de medida o actualización o con arresto de 13 a 24 horas. El artículo 39 de la misma ley aclara que, una vez determinada la responsabilidad por el Juez cívico, el infractor tiene la libertad de decidir entre cubrir la multa o cumplir con el arresto.<sup>6</sup> Asimismo, el artículo 24 lo faculta para conmutar el arresto por actividades de apoyo a la comunidad.<sup>7</sup> Sin embargo, estos artículos, así como los artículos 16 y 21 de la misma ley,<sup>8</sup> dejan claro que la opción de conmutar el arresto por multa no existe cuando ésta no puede ser pagada por el infractor o en casos de reincidencia. Asimismo, el Juez no puede autorizar la solicitud de conmutar el arresto por actividades de apoyo a la comunidad cuando no pueda acreditar fehacientemente su identidad o domicilio, o en casos de reincidencia.
24. Lo anterior evidencia que, en ciertos casos, la norma necesariamente tiene como sanción el arresto, medida que incide en el derecho a la libertad personal de los infractores. Por lo anterior, en nuestra opinión, la norma debe cumplir con un estándar de precisión y claridad particularmente alto.
25. Consideramos que la fracción impugnada no cumple con este estándar de precisión y claridad. Ello es así, en primer lugar, porque uno de los elementos

<sup>6</sup> **Artículo 39.** Si el probable infractor o infractora resulta no ser responsable de la infracción impugnada, el Juez o Jueza resolverá en ese sentido y le autorizará que se retire.

"Si resulta responsable, al notificarle la resolución, el Juez o Jueza le informará que podrá elegir entre cubrir la multa o cumplir el arresto que le corresponda; si sólo estuviere en posibilidad de pagar parte de la multa, se le recibirá el pago parcial y el Juez o la Jueza le permutará la diferencia por un arresto, en la proporción o porcentaje que corresponda a la parte no cubierta, subsistiendo esta posibilidad durante el tiempo de arresto del infractor."

<sup>7</sup> **Artículo 24.** Cuando el infractor o infractora acrediten de manera fehaciente su identidad y domicilio, podrá solicitar al Juez o la Jueza, le sea permitido realizar actividades de apoyo a la comunidad a efecto de no cubrir la multa o el arresto que se le hubiese impuesto, excepto en los casos de reincidencia.

"Las actividades de apoyo a la comunidad se desarrollarán por un lapso equivalente a las horas de arresto que correspondan a la infracción que se hubiera cometido. En ningún caso podrán realizarse dentro de la jornada laboral del infractor o infractora."

<sup>8</sup> **Artículo 16.** En el supuesto de que el infractor o infractora no pagaren (sic) la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, el cual no podrá exceder de treinta y seis horas."

**Artículo 21.** Se entiende por reincidencia la comisión de la misma infracción contenida en la presente ley por dos o más veces, en un periodo que no exceda de seis meses. En este caso, el infractor o infractora no podrá gozar del beneficio de conmutar el arresto por multa.

"Para la determinación de la reincidencia, el Juez o Jueza deberá consultar el Registro de Personas Infractoras."



- típicos de la infracción es que atente contra la tranquilidad de las personas, y el hecho de que un ruido afecte la tranquilidad de una persona depende de una cuestión subjetiva; depende del umbral de tolerancia al sonido de cada persona.
26. En segundo lugar, para que se cometa la infracción es necesario que se atente contra la tranquilidad de las personas "notoriamente". El uso de esta palabra genera una gran indeterminación jurídica en la norma impugnada. La palabra "notoriamente" es extremadamente vaga en este contexto. El que un ruido atente notoriamente contra la salud o la tranquilidad de las personas depende de una cuestión de grado; no puede establecerse con precisión a partir de qué grado o intensidad la afectación que genera el ruido comienza a ser notoria. Por lo mismo, la palabra introduce un elemento de valoración subjetivo; lo que es notorio para una persona puede no serlo para otra.
  27. Este problema se ve agravado por el hecho de que lo que cada uno considera como un ruido notoriamente excesivo depende en gran medida del contexto. No parece razonable darle el mismo trato –por citar algunos ejemplos– a ruidos molestos provenientes de obras públicas o privadas un lunes al mediodía que un domingo en la mañana, o a ruidos provenientes de una fiesta un día entre semana en la madrugada que a los mismos ruidos el fin de semana, pues puede haber razones legítimas para exigir tolerancia en unos casos, pero en otros no.
  28. En tercer lugar, y esto nos parece fundamental, la norma no proporciona ningún parámetro objetivo adicional que permita distinguir entre ruidos justificados y ruidos que ameritaran una sanción privativa de la libertad como el arresto. No hace referencia al tiempo, lugar, medio o intensidad en decibeles del ruido, o cualquier otro factor que no depende de una apreciación subjetiva de la autoridad.
  29. Lo anterior tiene como consecuencia que los destinatarios de la norma impugnada no puedan prever con un grado razonable las consecuencias de sus actos y que las autoridades encargadas de la detención, así como el Juez cívico, no cuenten con parámetros para determinar si se actualiza la infracción sin incurrir en conductas arbitrarias. En suma, la norma confiere un poder desmedido a la autoridad para privar a las personas de su libertad y genera el riesgo, además de que las personas no sean tratadas de manera igual, pues el Juez, deliberada o accidentalmente, puede valorar de manera desigual casos esencialmente semejantes, tratando de manera privilegiada a unos en perjuicio de otros.
  30. Por esas razones, consideramos que la norma impugnada no cumple con las exigencias del principio de taxatividad, incluso modulado de acuerdo con la



incidencia que la infracción es susceptible de tener en los derechos de sus destinatarios.

### C. Respuestas a argumentos específicos que se formulan en la sentencia

31. En lo medular, la sentencia hace depender la constitucionalidad del artículo 13, fracción III, impugnado de dos argumentos. El primero es que, a pesar de que la norma no utiliza parámetros objetivos para determinar los ruidos que resultan prohibidos, contribuye a la finalidad de disminuir la contaminación acústica y sonora. El segundo es que, a pesar de que la norma está redactada en términos genéricos, es evidente que en su aplicación no se debe sancionar cualquier tipo de ruido, sino sólo los que son excesivos y notablemente irritables y molestos, sin encontrar justificación en su producción. Consideramos que estos argumentos no desvirtúan nuestra posición, por las razones que expresamos brevemente a continuación.

*i) La finalidad legítima e importante de reducir la contaminación acústica y sonora no exige a la norma de cumplir con el principio de taxatividad*

32. En relación con el primer argumento de la sentencia, nosotros coincidimos plenamente en que la norma impugnada parece tener como finalidad reducir la contaminación acústica y sonora, así como que ello es importante para garantizar derechos humanos, entre ellos el derecho a la salud y a un medio ambiente sano.

33. Sin embargo, no coincidimos en que la persecución de fines legítimos o incluso importantes sea suficiente para autorizar al legislador a emitir normas sancionatorias que no prevén parámetros objetivos y que, consecuentemente, no restringen la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación ni permiten a los destinatarios de las normas conocer las consecuencias de sus actos.

34. Consideramos que, en un estado democrático y constitucional, la consecución de fines valiosos no justifica la utilización de cualquier medio. En nuestra democracia constitucional, el Estado tiene la facultad e incluso el deber de alcanzar y promover ciertos fines, pero debe hacerlo a través de los medios que establece nuestra Constitución y respetando los límites que establece.

35. Entre estos límites, es particularmente importante que se respeten los derechos fundamentales y sus garantías. Es indispensable que cualquier medida que incida en los derechos humanos cumpla con los requisitos necesarios para que esté plenamente justificada. Si bien la metodología para determinar si la incidencia a un derecho humano puede variar dependiendo del tipo de me-



da y derecho bajo análisis, como regla general, la afectación al derecho humano debe ser proporcional. En el caso de las normas sancionatorias que inciden en la libertad personal, es indispensable a la vez que cumpla con las exigencias del principio de legalidad, incluyendo su vertiente de taxatividad.

36. De ahí que la consecución de fines importantes no exime a los dispositivos legales de las exigencias del principio de legalidad como se evidencia claramente por el hecho de que la Constitución prevé expresamente la aplicación de este principio a las normas de derecho penal. Ello, a pesar de que el derecho penal debe ser el último recurso para proteger los bienes más importantes.
37. El derecho penal se utiliza para prevenir la privación de la vida, la tortura, la desaparición forzada. Es difícil concebir fines más importantes, pero su consecución no exime al legislador de la utilización de medios respetuosos de los principios y derechos constitucionales.

*ii) El principio de taxatividad exige que los elementos típicos de la infracción puedan conocerse de antemano*

38. Como se mencionó, el segundo argumento medular de la sentencia es que es evidente que en la aplicación de la norma no se debe sancionar cualquier tipo de ruido, sino sólo aquellos que resulten excesiva y notablemente irritables o molestos y que no encuentren justificación en su producción. En otras palabras, si bien se reconoce que la norma está redactada en términos genéricos, se asume que este problema será corregido por las autoridades encargadas de la aplicación de la norma, que se limitaran a sancionar en los casos en los que la producción de ruido resulta injustificada.
39. Al respecto, consideramos que el principio de taxatividad impone obligaciones al legislador;<sup>9</sup> exige que los elementos del tipo y sus consecuencias normativas sean claras y precisas, y por lo mismo predecibles, *ex ante*, no *ex post*. Por ello, conforme a este principio no es admisible que los supuestos en los que debe sancionarse a la persona sean establecidos en su etapa de aplicación.
40. Además, el principio de taxatividad pretende restringir la arbitrariedad de las autoridades encargadas de aplicar la norma. En cambio, la sentencia sugiere que el problema de taxatividad se soluciona dejando la decisión de si debe

<sup>9</sup> Véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, de rubro: "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."



sancionarse una conducta al arbitrio de estas autoridades, sin sujetar la decisión a parámetros objetivos.

41. En suma, nos parece que la sugerencia de que la generalidad e indeterminación de la norma puede corregirse en la etapa de aplicación, en vez de demostrar la constitucionalidad de la norma, evidencia claramente su incompatibilidad con el principio de taxatividad. Demuestra que los elementos del tipo no fueron predeterminados por el legislador democrático, lo que es inaceptable en relación con normas sancionatorias que inciden en la libertad personal de las personas.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 70/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de agosto de 2021 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 1394, con número de registro digital: 30025.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 54/2014 (10a.) y 1a. CCCXVI/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas y 12 de septiembre de 2014 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 8, Tomo I, julio de 2014, página 131, con número de registro digital: 2006867; y 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 572, con número de registro digital: 2007406, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006 y P./J. 100/2006 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, páginas 1565 y 1667, con números de registro digital: 174488 y 174326, respectivamente.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 72/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En las sesiones de doce y trece de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte resolvió en definitiva la acción de inconstitucionalidad 72/2019, en la que se pronunció respecto de la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, así como del diverso decreto por el que se modificaron los artículos 26, 27 y 32 de esa ley, ambos publicados en la Gaceta Oficial de esa entidad el siete de junio de dos mil diecinueve.



El primer tema que se puso a consideración del Pleno consistió en la necesidad de formular una consulta a las personas con discapacidad. Al respecto una mayoría de Ministras y Ministros, aunque insuficiente para declarar la inconstitucionalidad del ordenamiento antes mencionado, consideramos que sí era necesario que se hubiera formulado dicha consulta, en tanto que existían diversas disposiciones en la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México relacionadas con personas de discapacidad.

Por otro lado, en el proyecto que se nos puso a consideración, se proponía declarar la inconstitucionalidad 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. En cuanto a esos tópicos, una mayoría de Ministras y Ministros, aunque insuficiente, estaba de acuerdo con la declaratoria de inconstitucionalidad de esas normas, por lo que la acción de inconstitucionalidad fue desestimada como se refleja en el punto resolutive segundo; sin embargo, como en seguida explicaré, considero que debió reconocerse la constitucionalidad de tales normas, por lo que estimo conveniente expresar las razones que sustentan mi postura.

Dicho lo anterior, dividiré el presente voto en tres apartados en donde abordaré por separado cada uno de los temas que antes mencioné.

### **I. Consulta a las personas con discapacidad**

Este aspecto fue puesto a consideración de las Ministras y Ministros del Tribunal Pleno, al considerar que existían diversas disposiciones relacionadas con personas con discapacidad; una mayoría de sus integrantes –insuficiente para declarar la inconstitucionalidad de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México– estimó que era necesario que se les hubiera consultado previamente a la emisión de ese ordenamiento, a las personas con discapacidad, tal como exige la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Toda vez que el proyecto abordaba este aspecto en suplencia de la queja, al no alcanzarse la votación calificada, fue retirado, como se asienta en el apartado "votación que no se refleja en los puntos resolutive".

Sin embargo, es necesario plasmar en el presente voto las razones que me llevaron a votar por la invalidez de los artículos 2, 34, 36, 52, 72 y 74 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, la que desarrollo a continuación.

El artículo 2<sup>1</sup> (sic) de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México establece, entre otros aspectos, una definición de lo que ese ordenamiento comprende de per-

<sup>1</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

"**Artículo 2.** (sic) Son valores fundamentales para la Cultura Cívica en la Ciudad de México, que favorecen la convivencia armónica de sus habitantes, los siguientes:

"...



sonas con discapacidad. Asimismo, el diverso 34<sup>2</sup> de esa ley prevé que deberán considerarse las condiciones físicas y cognitivas de las personas con discapacidad al momento en que deban imponerse las sanciones por infracciones de tránsito. Mientras que el diverso 36<sup>3</sup> establece un incremento en la sanción cuando la persona que sea molestada u ofendida sea una persona con discapacidad. Asimismo, el artículo 52<sup>4</sup> de la mencionada Ley de Cultura Cívica dispone que se proporcionará un intérprete o traductor a la persona con discapacidad que no pueda comunicarse, cuando sea señalada como probable infractora, por lo que el procedimiento no podrá iniciarse sin su presencia.

En esa misma línea, el numeral 72<sup>5</sup> de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México prevé que cuando la persona con discapacidad sea la probable responsable se suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a su custodia, por lo que a falta de éstos, lo remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes de la Ciudad de México que deban intervenir, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera. Por último, el artículo 74<sup>6</sup> prevé que las personas con discapacidad no podrán defenderse por sí mismos cuando comuniquen a la titularidad del juzgado cívico que desean hacerlo, cuando no cuenten con quien les asista o defienda.

**"XIX. Persona con discapacidad:** A toda persona que presente temporal o permanentemente una limitación, pérdida o disminución de sus facultades físicas, intelectuales o sensoriales, para realizar sus actividades connaturales."

<sup>2</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

**"Artículo 34.** Al imponerse las sanciones por infracciones en materia de tránsito a personas adultas mayores, **personas con discapacidad** o mujeres con embarazo, deberán considerarse sus condiciones físicas y cognitivas."

<sup>3</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

**"Artículo 36.** Cuando una infracción se ejecute con la participación de dos o más personas, a cada una se le aplicará la sanción máxima que para esa infracción señala esta ley. Cuando la persona molestada u ofendida sea menor de edad, mujer lactante, persona adulta mayor, **persona con discapacidad** o personas pertenecientes a las poblaciones callejeras, se aumentará la sanción hasta en una mitad, sin exceder el máximo constitucional y legal establecido, para el caso de la multa."

<sup>4</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

**"Artículo 52.** Cuando la persona probable infractora no hable español, o se trate de una **persona con discapacidad** para comunicarse y no cuente con persona traductora o intérprete, se le proporcionará una, sin cuya presencia el procedimiento administrativo no podrá dar inicio."

<sup>5</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

**"Artículo 72.** Cuando la persona probable infractora sea una **persona con discapacidad**, a consideración de la persona médica, la persona juzgadora suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia de la persona enferma o **persona con discapacidad** y a falta de éstos, lo remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes de la Ciudad de México que deban intervenir, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera."

<sup>6</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

**"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**."



Como puede advertirse, la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México establece una gama de disposiciones que están vinculadas con las personas con discapacidad, de ahí que como he sostenido en diversas ocasiones, debió consultárseles previamente, en términos del artículo 4.3<sup>7</sup> de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que al regular ciertas conductas relacionadas con ellas, es probable que les generé algún tipo de afectación.

El citado precepto convencional establece una obligación en el sentido de que tanto en la elaboración de la legislación como en la adopción de políticas que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe consultarlas estrechamente y colaborar activamente con ellas, a través de las organizaciones que las representen. Así, el derecho fundamental a la consulta de las personas con discapacidad se erige como un requisito procedimental para la emisión de los actos legislativos, por virtud del cual se les permite participar en la toma de decisiones sobre las prioridades que le son propias.

La referida disposición debe leerse conjuntamente con el inciso o)<sup>8</sup> del preámbulo y el artículo 3o., inciso c),<sup>9</sup> de la propia convención, y de hacerlo se tiene que para satisfacer la obligación de consulta es necesario que ésta sea previa, pública, abierta y que, en el caso de leyes, se realice conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria.

En ese sentido, la existencia de la consulta previa es un requisito procedimental en la elaboración de la ley que implica, naturalmente, que ante su ausencia debe considerarse como un vicio que invalida el procedimiento legislativo y, consecuentemente, el producto de ese procedimiento.

La observancia del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad durante el proceso legislativo no se circunscribe a que el cuerpo normativo se refiera en su totalidad a personas con discapacidad o que existan uno o varios artículos relacionados con ellas, sino que basta que esté involucrada esa materia para que nazca la obligación de cumplir con la consulta previa.

<sup>7</sup> **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

**"Artículo 4. Obligaciones generales**

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

<sup>8</sup> "... Los Estados Partes en la presente convención,

"...

"o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente."

<sup>9</sup> **"Artículo 3. Principios generales**

"Los principios de la presente convención serán:

"...

"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad."



Ahora bien, como sostuve en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015,<sup>10</sup> 96/2014 y su acumulada,<sup>11</sup> 68/2018,<sup>12</sup> así como en el voto concurrente de la diversa acción 41/2018 y su acumulada 42/2018,<sup>13</sup> estimo que para cumplir con dicha obligación debe atenderse a los diversos lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que ahí desarrollé, los cuales fueron plasmados en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,<sup>14</sup> en la que el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México, dado que no se cumplió con el requisito de consulta previa a las personas con discapacidad durante el proceso legislativo de ese ordenamiento.

En dichos asuntos precisé que deben tomarse en cuenta los lineamientos contenidos en los documentos elaborados por organismos internacionales en su labor de interpretación de la convención, de los que conviene destacar el informe de la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el doce de enero de dos mil dieciséis, en relación con los procedimientos legislativos.<sup>15</sup>

En el mismo sentido, consideré que debe atenderse al Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

<sup>10</sup> Resuelta en la sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>11</sup> Aprobada en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

<sup>12</sup> Correspondiente a la sesión del veintisiete de agosto del dos mil diecinueve.

<sup>13</sup> Sesionada el veintiuno de abril de dos mil veinte.

<sup>14</sup> Resuelta en sesión del veintiuno de abril del dos mil veinte.

<sup>15</sup> "Principales ámbitos de participación

#### "1. Armonización jurídica

"83. Los Estados partes en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos tienen la obligación de velar por que la legislación interna sea conforme con las normas internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean conformes. Por lo tanto, los Estados deberían realizar un examen holístico de la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la convención. Durante ese proceso, los Estados deben consultar estrechamente con las personas con discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de éstas.

"84. Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.

"85. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacionales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los comités legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos ..."



y su protocolo facultativo, elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP),<sup>16</sup> en lo que se refiere a que debe inducirse a las personas con discapacidad a participar en los procesos legislativos.

Por último, en un documento sobre buenas prácticas parlamentarias, la Unión Interparlamentaria establece los siguientes lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos:<sup>17</sup>

- Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.
- Contar con un registro similar de expertos.
- Publicar de manera efectiva a través de distintos medios, información oportuna sobre los procesos legislativos.
- Hacer invitaciones dirigidas a organizaciones relevantes y expertos, incluyendo a representantes de grupos marginados.
- Establecer procedimientos para la recepción de promociones provenientes de ciudadanos en lo individual.
- Elaborar un manual o de sesiones de entrenamiento sobre cómo someter escritos o pruebas al órgano legislativo.
- Asegurar la disponibilidad pública en línea de todos los documentos recibidos.
- Llevar a cabo audiencias públicas en distintas localidades, con resúmenes escritos de las participaciones orales.

<sup>16</sup> **Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo**

"Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia convención. También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

**"Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad ..."** (Énfasis añadido)

<sup>17</sup> Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), págs. 79-87.



En ese sentido, con base en los documentos antes mencionados, desde los precedentes que antes mencioné, he sostenido que para cumplir con la obligación de consulta previa a personas con discapacidad es necesario que sea previa, pública, abierta y que, en el caso de leyes, se realice conforme **a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria**. Convocatoria que se deberá informar de manera **amplia, accesible, por distintos medios** y en la que se deberá especificar la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Consecuentemente, estimo que existe un vicio en el procedimiento en la emisión de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, pues de los trabajos legislativos no se advierte que previo a su emisión se hubieran llevado consultas estrechas y con la colaboración activa de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, para hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con base en los elementos mínimos enumerados anteriormente, que debió conducir a la invalidez de dichos preceptos.

## II. Artículo 26, fracción I, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México

En cuanto al análisis de constitucionalidad del artículo 26, fracción I,<sup>18</sup> de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, se propuso originalmente declarar la invalidez de su porción normativa "o verbalmente". Ello se debía a que tal disposición preveía una infracción a la dignidad de las personas por "vejar, intimidar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona", lo que implicaba que la calificación que hiciera la autoridad no respondería a criterios objetivos, sino que lo haría desde un ámbito estrictamente personal, pues para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa y para otra no representaría afectación alguna. Tal consideración se sustentaba en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,<sup>19</sup> sin embargo, la acción fue desestimada, por lo que expongo las razones por las que considero que la norma era constitucional.

Respecto a esta problemática no coincido que ese tipo de normas sean declaradas inconstitucionales, pues como sostuve en mi voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018,<sup>20</sup> así como en mis votos particulares en las acciones de inconstitucionalidad 93/2020<sup>21</sup> y 70/2019,<sup>22</sup> el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad no aplica con la misma intensidad en todas las ramas del derecho administrativo sancionador.

<sup>18</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

"**Artículo 26.** Son infracciones contra la dignidad de las personas:

"...

"I. Vejar, intimidar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona."

<sup>19</sup> Aprobada en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

<sup>20</sup> Resuelta el dieciocho de junio de dos mil veinte.

<sup>21</sup> Correspondiente a la sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte.

<sup>22</sup> Aprobada en la sesión del catorce de enero de dos mil veintiuno.



Como expliqué en esos precedentes, el principio de taxatividad en materia penal puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con **suficiente precisión** qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.<sup>23</sup> Así, el citado principio **no persigue certeza absoluta en la norma, sino que permite cierto grado de imprecisión, siempre que sea razonable** para permitir que el precepto sea lo suficientemente claro como para que el posible destinatario de la disposición la pueda reconocer.<sup>24</sup>

A partir de lo anterior, como dejé evidenciado en dichos votos, en la interpretación constitucional del subprincipio de taxatividad aplicado a la materia del derecho administrativo sancionador sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.<sup>25</sup> A una conclusión similar ha llegado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien, desde el *caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, ha sostenido que el principio de legalidad contenido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos también es aplicable a las sanciones administrativas, pues éstas son, como en las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y tienen en ocasiones una naturaleza similar a la de éstas.<sup>26</sup>

En esa medida, como expresé en dichos votos, si bien el subprincipio de taxatividad puede y debe aplicarse al derecho administrativo sancionador, lo cierto es que su nivel de exigencia debe ser aún menor que en el derecho penal, debido a la naturaleza de la materia regulada y/o los sujetos regulados, por lo que el uso de conceptos jurídicos indeterminados no sólo es más frecuente, sino incluso necesario para lograr una adecuada regulación.

Como también precisé en esos asuntos, uno de esos supuestos es tratándose de las normas de convivencia social o justicia cívica, en la cual, debido a la variedad de fenómenos y conductas que está destinada a regular, la variedad de sanciones a imponer, así como a la imposibilidad de describir a detalle todas las posibilidades que la norma administrativa pretende abarcar, no es extraño que el legislador se vea obligado a recurrir a los "conceptos jurídicos indeterminados" (como es el orden público, al interés social, a la moral pública, entre otros), con el fin de que el órgano de aplicación pueda contar con cierto margen de discrecionalidad (que no arbitrariedad), suficientemente

<sup>23</sup> Ferreres Comella, Victor, El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia, Civitas, Madrid, 2002, p. 21.

<sup>24</sup> Así se sostuvo en la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."

<sup>25</sup> Acción de inconstitucionalidad 4/2006 de la que derivó el criterio P./J. 99/2006 de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."

<sup>26</sup> Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001, párrafo 106.



adaptable y flexible, para determinar el contenido y alcance de las normas aplicables en cada caso concreto.

En ese sentido, como sostuve en los asuntos que mencioné, tratándose de normas sobre justicia cívica, el nivel de precisión exigible al legislador no puede ser el mismo que en otros campos del derecho administrativo sancionador (como lo es, por ejemplo, el sistema de responsabilidades administrativas de servidores públicos) en donde el uso de los conceptos jurídicos indeterminados suele ser menos flexible, y en donde, en muchas ocasiones, debido a los intereses en juego, el nivel de precisión se acerca más a la materia penal.

Cabe agregar que esa modulación del subprincipio de taxatividad también ha sido atendida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar que el alcance del principio de legalidad aplicable a la materia disciplinaria, y no sólo a la penal, "depende considerablemente de la materia regulada",<sup>27</sup> así como de "la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver".<sup>28</sup>

Por tanto, que en el derecho administrativo sancionador se utilicen conceptos jurídicos indeterminados no es una anomalía en el Estado de Derecho, sino que se trata de una habilitación a la administración para que discrecionalmente –insisto, sin que ello se traduzca en arbitrariedad– determine su contenido, **dada la imposibilidad de describir a detalle todas las posibilidades de aplicación, como podrían ser "los insultos" o "el maltrato verbalmente"**.

Lo anterior implica que en materia de justicia cívica debe exigirse que la norma sea lo suficientemente clara a efecto de que sus destinatarios comprendan razonablemente lo que es sancionable, pues no hay que pasar inadvertido que no estamos en derecho penal, sino en una especie del derecho administrativo sancionador, la justicia cívica, donde las normas tienen que ser menos rígidas para permitirle a la autoridad poner orden en la convivencia social.

En ese sentido, el deber de motivar a cargo de los Jueces Cívicos es especialmente relevante, pues deberán justificar de forma expresa, clara y robusta las razones por las cuales se considera que una determinada conducta debe o no considerarse infractora de la norma en materia de justicia cívica.

Dicho lo anterior, debe tenerse en cuenta que la fracción I del artículo 26 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México dispone que se consideran infracciones contra la dignidad de la persona, entre otros, el vejar, intimidar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona. Así, se advierte que el "maltrato verbal" constituye un concepto jurídico indeterminado, pero sin que ello –como dije– se encuentre vedado por el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

<sup>27</sup> Así lo sostuvo en el Caso Rico Vs. Argentina, párrafo 102; Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala, párrafo 89; y, en el Caso Urrutia Labreaux Vs. Chile, párrafo 129.

<sup>28</sup> Ídem.



Me parece que es razonablemente comprensible, en función de la naturaleza y características de la justicia cívica, saber cuándo se está ante un maltrato verbal que atente contra la dignidad de las personas, sin que pudiera exigírsele al legislador la previsión de otros elementos para poder obtener una certeza absoluta en la aplicación de ese supuesto normativo.

Consecuentemente, la infracción que atente contra la dignidad de las personas por maltratarlas verbalmente es fácilmente apreciable por la autoridad para poder poner un correctivo en ese tipo de situaciones, sin que sea viable exigir una mayor especificidad a algo que es prácticamente notorio, por lo que estimo que supuestos como el antes analizado deben ser reconocidos como constitucionales.

### III. Artículo 28, fracción IX, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México

Respecto al análisis de constitucionalidad de la fracción IX del artículo 28<sup>29</sup> de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, que regula como sanción administrativa *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*, se propuso originalmente declarar la invalidez de su porción normativa "la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada". Lo anterior debido a que vulneraba el principio de presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba o regla de juicio, pues obligaba al juzgador, *a priori*, a tener por responsable a las personas referidas sobre quienes va a recaer la sanción bastando probar la infracción, cuando pudo no haber sido quien ejecutó la conducta ni tener conocimiento alguno de la misma, pero como he narrado con anterioridad, la acción de inconstitucionalidad fue desestimada respecto de este precepto.

No coincido en cuanto a que normas como la antes mencionada sean inconstitucionales, como explico a continuación:

Primeramente, me parece relevante precisar que el artículo 28 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México prevé infracciones contra la seguridad ciudadana. Así, la fracción I de ese numeral precisa que constituyen ese tipo de infracciones el llamar o solicitar los servicios de emergencia con fines ociosos que distraigan la prestación de los mismos, el cual está condicionado a que pueda producir o produzca temor o pánico colectivo. Asimismo, precisa que la sanción se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica de donde se

<sup>29</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

"**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.**"



hubiera hecho la llamada, además de que se agravará la sanción en caso de reincidencia.

Dicho lo anterior, estimo conveniente determinar que esta Suprema Corte en otras ocasiones ya ha sostenido que a fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas y evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder punitivo y de policía del Estado,<sup>30</sup> en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador es válido acudir a los principios penales sustantivos, como podrían ser el principio de legalidad –que incluye un mandato de taxatividad–, el principio de *non bis in idem*, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones.

A su vez, el Tribunal Pleno también se ha pronunciado en cuanto a que el principio de presunción de inocencia es aplicable al derecho administrativo sancionador, pero con matices o modulaciones, por lo que dicho principio se aplica de manera menos intensa que en la materia penal.<sup>31</sup>

Cabe advertir que, este Máximo Tribunal en otros casos ya estableció cuál es la modulación que, en sus diversas facetas, debe hacerse del principio de presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador. Así, expresó que: **i)** como **regla de trato procesal** implica el derecho al tratamiento como no culpable durante el procedimiento administrativo sancionador; **ii)** como **regla probatoria** exige que las pruebas de cargo cumplan con los requisitos establecidos en la ley de la materia y que sean aportadas por el órgano acusador; y, **iii)** como **regla de juicio o estándar probatorio** ordena que las pruebas de cargo sean suficientes para acreditar la infracción administrativa y la responsabilidad de la persona.<sup>32</sup>

Como expliqué en el apartado anterior, aun cuando dentro del derecho administrativo sancionador encontramos a las normas de convivencia cívicas, lo cierto es que respecto de ellas el nivel de exigencia es aún menor que en otras materias del propio derecho administrativo sancionador, como es el caso de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En ese sentido, la intensidad en la aplicación del principio de presunción de inocencia se diluye cuando pasa del derecho penal al derecho administrativo sancionador y, aún más, cuando se aplica a las normas de convivencia social o justicia cívica, pues éstas persiguen regular una multiplicidad de fenómenos, conductas y sujetos, que imposibilita al legislador describir a detalle todas las posibilidades que la norma pretende abarcar. Por esa misma razón,

<sup>30</sup> En el amparo directo en revisión 4663/2014, resuelto por la Primera Sala el diez de junio de dos mil quince.

<sup>31</sup> Así se sostuvo en la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.", derivada de la contradicción de tesis 200/2013.

<sup>32</sup> Amparo en revisión 466/2011, resuelto por la Primera Sala en la sesión del nueve de noviembre del dos mil once.



estimo que el legislador reconoce una variedad de presunciones a efecto de posibilitar la superación de situaciones de *impasse* en la etapa de decisión de los procedimientos.<sup>33</sup>

No es extraño que, en el derecho administrativo, específicamente, en materia de justicia cívica, el legislador opere con un cúmulo de presunciones<sup>34</sup> a fin de que el órgano de aplicación supere situaciones de incertidumbre y se le facilite la toma de decisiones, sin que ello implique –si se trata de presunciones *iuris tantum*– tomar como verdad la proposición presumida, en tanto que puede ser derrotada por el destinatario de la norma.

Así, desde mi punto de vista la presunción de inocencia en el procedimiento de justicia cívica, que se reconoce incluso en la fracción II del artículo 47<sup>35</sup> de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, implica que:

- i) La persona señalada como infractora debe dársele el trato de inocente (en su faceta de trato procesal).
- ii) La policía que presenta al presunto infractor debe aportar los elementos de prueba que destruyan su estatus de inocente<sup>36</sup> (en su faceta de regla probatoria).

<sup>33</sup> Daniel Mendonca señala que respecto a la fórmula de las presunciones, la doctrina ha efectuado 3 comentarios, como son: Primero, que **la regla no tiene tanto que ver con la afirmación de hechos, como con el proceder sobre su base, ya que su objeto es facilitar la toma de decisiones, superando situaciones de incertidumbre**; no ordena a sus destinatarios, sin embargo, determinada acción física, sino que dispone que tomen cierta proposición como si fuese verdadera, como base para actuar. Segundo, que las presunciones están asociadas con ciertas inferencias, pero las presunciones, en sí mismas, no versan acerca de inferencias, es decir, no implican compromiso alguno con, ni garantizan, el valor de verdad de la proposición presumida; la presunción dispone que, en la práctica, se pase de una proposición a otra. Tercero, **la presunción pone en marcha un mecanismo conforme al cual el destinatario procede sobre la base de la proposición presumida, pero tal curso de acción puede ser bloqueado si (o en el momento que) el destinatario encuentra elementos de juicio suficientes para aceptar "no q" (sic) lo que supondría que la presunción ha dejado de operar** –Daniel Mendonca. Presunción de Inocencia–.

<sup>34</sup> La doctrina ha sostenido que el término "presunciones" tiene un carácter ambiguo en tanto puede tener diversas acepciones, como son: i) presunciones absolutas: en este caso, el hecho desconocido se tiene por demostrado al acreditarse el hecho conocido o hecho base; ii) presunciones relativas: se dispensa a una de las partes la carga de probar el hecho desconocido, y se transfiere a la contraparte la carga de acreditar lo contrario; y, iii) presunciones simples: el hecho conocido sirve como indicio para probar el hecho desconocido. A través de esta última presunción puede inferirse la existencia de otro hecho –Lorca Martín de Villodres, María Isabel, "Presunciones (teoría general)", en Diccionario Histórico Judicial de México. Ideas e Instituciones, Tomo III, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, p. 1403–.

<sup>35</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

**Artículo 47.** Las personas probables infractores (sic) tienen derecho a:

"...

"II. Que se reconozca su derecho a la presunción de inocencia."

<sup>36</sup> **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México**

**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,



iii) Las pruebas de cargo sean concluyentes para acreditar la infracción, en caso de que no la hubiera, la presunción de inocencia, en su vertiente de estándar de prueba, exige la absolución del presunto responsable, sin que ello excluya la posibilidad alguna la presunción simple que ayude a superar situaciones de incertidumbre.

Dicho lo anterior, al aplicar el principio de presunción de inocencia, en su faceta de regla de juicio, a la norma impugnada, no advierto ninguna transgresión, en tanto que:

- No libera a la policía de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la carga de la prueba de aportar las pruebas que sustenten la acusación.
- Tampoco será el probable responsable quien resienta la carga de la prueba ante la ausencia de elementos probatorios concluyentes que satisfagan el estándar de prueba para condenarlo.

Lo que se prevé en la porción normativa analizada es una presunción ante lo complejo que es determinar con exactitud si el titular o poseedor de la línea telefónica es a quien debe sancionarse por la comisión de la conducta infractora. Estamos ante una presunción *iuris tantum*, en donde el titular o poseedor de la línea telefónica puede desvirtuarla con medios de prueba, pero sin que ello releve a la autoridad administrativa de su obligación de aportar los medios de prueba concluyentes de la responsabilidad del presunto infractor.

En ese sentido, estimo que a la luz del estándar aplicable en materia de justicia cívica, las normas que prevén presunciones como la mencionada en la fracción IX del artículo 28 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México son cons-

---

"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."

**Artículo 66.** La detención y presentación de la persona probable infractora ante la persona juzgadora, constará en una boleta de remisión, la cual contendrá por lo menos los siguientes datos:

"I. Nombre, edad y domicilio de la persona probable infractora, así como los datos de los documentos con que los acredite;

"II. Una relación de los hechos que motivaron la detención, describiendo las circunstancias de tiempo, modo, lugar así como cualquier dato que pudiera contribuir para los fines del procedimiento;

"III. Nombre, domicilio del ofendido o de la persona que hubiere informado de la comisión de la infracción si fuere el caso y datos del documento con que los acredite. Si la detención es por queja, deberán constar las circunstancias de comisión de la infracción y en tal caso no será necesario que la persona quejosa acuda al juzgado;

"IV. En su caso, la lista de objetos recogidos que tuvieren relación con la probable infracción;

"V. Nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma de la persona policía que hace la presentación, así como en su caso número de vehículo; y,

"VI. Número del juzgado al que se hará la presentación de (sic) la persona probable infractora (sic), domicilio y (sic) número telefónico.

"La persona policía proporcionará a la persona quejosa, cuando lo hubiere, una copia de la boleta de remisión e informará inmediatamente a su superior jerárquico de la detención de la persona probable infractora."



titucionales, pues se debe a que el principio de presunción de inocencia aplica con menor intensidad en materia de justicia cívica, incluso, que en otros ámbitos del derecho sancionador, por lo que es válido que el legislador trabaje con diversos tipos de presunciones, incluso, para señalar a un posible destinatario de la infracción, ya que ello de modo alguno debe entenderse que releva a la autoridad de demostrar que es el titular o poseedor de la línea telefónica quien debe ser sancionado por la comisión de la conducta infractora.

Consecuentemente, considero que la presunción contenida en la fracción IX del artículo 28 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México para sancionar al propietario o poseedor de la línea telefónica es una presunción *iuris tantum*, de tal forma que no es cierto que el juzgador no tenga más remedio que aplicarla cuando se pruebe el origen de la llamada falsa de emergencia, sino que se trata de una presunción simple y derrotable a través de los medios de prueba que exhiba en el procedimiento.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) y P./J. 43/2014 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas y 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131, con número de registro digital: 2006867 y Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 41, con número de registro digital: 2006590, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, con número de registro digital: 174488.

## **VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2020**

En sesión pública celebrada el ocho de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversos artículos de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío y Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, todas del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal del año 2020.

Durante el desarrollo de la misma, se declaró la invalidez de los artículos 18, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro; 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo; 18, fracciones



I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Huacana; 15, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío; así como, 15, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, todos del Estado de Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020, entre otros.

Formulo el presente voto concurrente para desarrollar las razones por las cuales, en la sesión anunciada, voté en favor de la invalidez de estas normas, pero apartándome de algunas consideraciones de la sentencia.

### **Consideraciones de la mayoría**

Como cuestión previa, es importante precisar que los artículos mencionados establecen derechos por el servicio de alumbrado público municipal. Cada uno de ellos, se divide en tres fracciones que comprenden distintos supuestos, a saber:

La primera se refiere a personas que compran energía eléctrica para uso doméstico, a quienes se les impone una cuota mensual en función de su nivel de consumo de energía eléctrica (medida en rangos de kilovatios hora al mes).

La segunda involucra a personas que adquieran energía eléctrica para uso general; en este caso, la cuota mensual se cobra en función del nivel de tensión del suministro de energía eléctrica.

Finalmente, para inmuebles que no se encuentran registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, se establecen distintas cuotas cuya base es el tipo de predio (rústico o urbano) y su superficie.

Asimismo, es importante exponer que la sentencia declara su invalidez con base en dos argumentos principales. Por una parte, sostiene que el monto de los derechos establecidos no atiende al costo que representa al municipio la prestación del servicio, lo que transgrede los principios de proporcionalidad y equidad, consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General. Por otro lado, considera que el legislador local carecía de competencia para establecer impuestos sobre el consumo de energía eléctrica, por lo que al hacerlo invadió la esfera de facultades del Congreso de la Unión, reflejada en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución General.

### **Motivos de la concurrencia**

Respetuosamente, me aparto de algunas consideraciones de la sentencia, en virtud de que considero que debieron estudiarse, de manera individualizada, cada uno de los supuestos previstos en las normas impugnadas. De esta manera, sostengo que las fracciones I y II son inconstitucionales por falta de competencia del legislador local para establecer impuestos sobre la energía eléctrica; mientras que la fracción III es contraria a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, tal como desarrollo a continuación.



Como ha expuesto el Tribunal Pleno de manera reiterada, para determinar la naturaleza de las contribuciones, se debe atender a su base<sup>1</sup>. En el caso, las fracciones I y II establecen como base el nivel de consumo de energía eléctrica o la tensión mediante la cual se suministra.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Al respecto, sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, junio de 2006, página 918 de rubro y texto siguientes: "**CONTRIBUCIONES EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.** El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución."

<sup>2</sup> **Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020**  
**"Artículo 18.** Servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, con las tarifas mensuales siguientes:

"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico y que compren la energía eléctrica para uso doméstico:

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
A) En nivel de consumo Mínimo, hasta 25 Kwh. al mes	\$ 4.40
B) En nivel de consumo Bajo, desde 26 hasta 50 Kwh. al mes	\$ 4.90
C) En nivel de consumo Bajo Moderado, desde 51 hasta 75 Kwh. al mes	\$ 8.60
D) En nivel de consumo Medio, desde 76 hasta 100 Kwh. al mes	\$ 13.00
E) En nivel de consumo Medio Moderado, desde 101 hasta 125 Kwh. al mes	\$ 17.40
F) En nivel de consumo Medio Alto, desde 126 hasta 150 Kwh. al mes	\$ 21.60
G) En nivel de consumo Alto Moderado, desde 151 hasta 200 Kwh. al mes	\$ 32.50
H) En nivel de consumo Alto Medio, desde 201 hasta 250 Kwh. al mes	\$ 64.90
I) En nivel de consumo Alto, desde 251 hasta 500 Kwh. al mes	\$ 140.60
J) En nivel de consumo Muy Alto, más de 500 Kwh. al mes	\$ 281.20

"Para la determinación del nivel de consumo en la temporada de verano, se considerará el promedio de los meses anteriores del año en curso.

"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso general y que compren la energía eléctrica para uso general:

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
1. En nivel de consumo Mínimo, hasta 50 Kwh. al mes	\$ 13.00
2. En nivel de consumo Bajo, desde 51 hasta 100 Kwh. al mes	\$ 32.50
3. En nivel de consumo Moderado, desde 101 hasta 200 Kwh. al mes	\$ 64.90
4. En nivel de consumo Medio, desde 201 hasta 400 Kwh. al mes	\$ 129.80
5. En nivel de consumo Alto, de más de 400 Kwh. al mes.	\$ 259.60



De esta manera, con independencia de que las leyes en cuestión señalen que establecen derechos por el servicio de alumbrado público, lo cierto es que contienen un impuesto a la energía eléctrica, al gravar su consumo y suminis-

<b>B) En media tensión:</b>	
CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
1. Ordinaria	\$ 897.70
2. Horaria	\$ 1,795.50

<b>C) Alta tensión</b>	
CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
1. Nivel subtransmisión	\$ 18,041.10

**Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020**

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, con las tarifas mensuales siguientes:

"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico y que compren la energía eléctrica para uso doméstico:

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
A) En nivel de consumo Mínimo, hasta 25 Kwh. al mes	\$ 3.80
B) En nivel de consumo Bajo, desde 26 hasta 50 Kwh. al mes	\$ 4.40
C) En nivel de consumo Bajo Moderado, desde 51 hasta 75 Kwh. al mes	\$ 7.60
D) En nivel de consumo Medio, desde 76 hasta 100 Kwh. al mes	\$ 10.90
E) En nivel de consumo Medio Moderado, desde 101 hasta 125 Kwh. al mes	\$ 15.20
F) En nivel de consumo Medio Alto, desde 126 hasta 150 Kwh. al mes	\$ 19.50
G) En nivel de consumo Alto Moderado, desde 151 hasta 200 Kwh. al mes	\$ 27.00
H) En nivel de consumo Alto Medio, desde 201 hasta 250 Kwh. al mes	\$ 54.00
I) En nivel de consumo Alto, desde 251 hasta 500 Kwh. al mes	\$ 129.80
J) En nivel de consumo Muy Alto, más de 500 Kwh. al mes)	\$ 259.60

"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso general y que compren la energía eléctrica para uso general:

<b>A) En baja tensión:</b>	
CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
1. En nivel de consumo Mínimo, hasta 50 Kwh. al mes	\$ 10.80
2. En nivel de consumo Bajo, desde 51 hasta 100 Kwh. al mes	\$ 27.00
3. En nivel de consumo Moderado, desde 101 hasta 200 Kwh. al mes	\$ 54.00
4. En nivel de consumo Medio, desde 201 hasta 400 Kwh. al mes	\$ 108.00
5. En nivel de consumo Alto, de más de 400 Kwh. al mes	\$ 216.30

<b>B) En media tensión:</b>	
CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
1. Ordinaria	\$ 886.90
2. Horaria	\$ 1,773.80

<b>C) Alta tensión:</b>	
CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
1. Nivel subtransmisión.	\$ 17,738.20

**Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020**

"**Artículo 18.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, con las tarifas mensuales siguientes:

"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico y que compren la energía eléctrica para uso doméstico:

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
A) En nivel de consumo Mínimo, hasta 25 kwh. al mes	\$ 2.70



B) En nivel de consumo Bajo, desde 26 hasta 50 kwh. al mes	\$ 3.20
C) En nivel de consumo Bajo Moderado, desde 51 hasta 75 kwh. al mes	\$ 6.50
D) En nivel de consumo Medio, desde 76 hasta 100 kwh. al mes	\$ 10.90
E) En nivel de consumo Medio Moderado, desde 101 hasta 125 kwh. al mes.	\$ 15.20
F) En nivel de consumo Medio Alto, desde 126 hasta 150 kwh. al mes	\$ 19.50
G) En nivel de consumo Alto Moderado, desde 151 hasta 200 kwh. al mes	\$ 27.00
H) En nivel de consumo Alto Medio, desde 201 hasta 250 kwh. al mes	\$ 54.00
I) En nivel de consumo Alto, desde 251 hasta 500 kwh. al mes	\$ 108.00
J) En nivel de consumo Muy Alto, más de 500 kwh. al mes)	\$ 216.00

"Para la determinación del nivel de consumo en la temporada de verano, se considerará el promedio de los meses anteriores del año en curso.

"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso general y que compren la energía eléctrica para uso general:

A) En baja tensión:

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
1. En nivel de consumo Mínimo, hasta 50 kwh. al mes	\$ 9.80
2. En nivel de consumo Bajo, desde 51 hasta 100 kwh. al mes	\$ 24.40
3. En nivel de consumo Moderado, desde 101 hasta 200 kwh. al mes	\$ 48.70
4. En nivel de consumo Medio, desde 201 hasta 400 kwh. al mes	\$ 97.30
5. En nivel de consumo Alto, de más de 400 kwh. al mes	\$ 194.70

B) En media tensión:

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
1. Ordinaria	\$ 865.00
2. Horaria	\$ 1,730.00

C) Alta tensión:

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
1. Nivel subtransmisión.	\$ 17,306.00

" ...

### **Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020**

"Artículo 15. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico y que compren la energía eléctrica para uso doméstico:

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
A) En nivel de consumo Mínimo, hasta 25 kwh. al mes.	\$ 4.40
B) En nivel de consumo Bajo, desde 26 hasta 50 kwh. al mes.	\$ 4.90
C) En nivel de consumo Bajo Moderado, desde 51 hasta 75 kwh. al mes.	\$ 8.60
D) En nivel de consumo Medio, desde 76 hasta 100 kwh. al mes.	\$ 13.00
E) En nivel de consumo Medio Moderado, desde 101 hasta 125 kwh. al mes.	\$ 17.40
F) En nivel de consumo Medio Alto, desde 126 hasta 150 kwh. al mes.	\$ 21.60
G) En nivel de consumo Alto Moderado, desde 151 hasta 200 kwh. al mes.	\$ 32.50
H) En nivel de consumo Alto Medio, desde 201 hasta 250 kwh. al mes.	\$ 64.90
I) En nivel de consumo Alto, desde 251 hasta 500 kwh. al mes.	\$ 140.60
J) En nivel de consumo Muy Alto, más de 500 kwh. al mes. \$	281.20

"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso general y que compren la energía eléctrica para uso general:

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
A) En baja tensión:	
1. En nivel de consumo Mínimo, hasta 50 kwh. al mes.	\$ 13.00
2. En nivel de consumo Bajo, desde 51 hasta 100 kwh. al mes	\$ 32.50
3. En nivel de consumo Moderado, desde 101 hasta 200 kwh. al mes.	\$ 64.90
4. En nivel de consumo Medio, desde 201 hasta 400 kwh. al mes.	\$ 129.80
5. En nivel de consumo Alto, de más de 400 kwh. al mes.	\$ 259.60



tro, lo que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución General.<sup>3</sup>

B) En media tensión:

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
1. Ordinaria	\$ 897.70
2. Horaria	\$ 1,795.50

C) Alta tensión:

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
1. Nivel subtransmisión.	\$ 18,041.10

"...

**Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.**

"Artículo 15. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, con las tarifas mensuales siguientes:

"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico y que compren la energía eléctrica para uso doméstico:

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
A) En nivel de consumo Mínimo, hasta 25 kwh. Al mes	\$ 2.70
B) En nivel de consumo Bajo, desde 26 hasta 50 kwh. al mes	\$ 3.20
C) En nivel de consumo Bajo Moderado, desde 51 hasta 75 kwh. al mes	\$ 6.50
D) En nivel de consumo Medio, desde 76 hasta 100 kwh. al mes	\$ 10.90
E) En nivel de consumo Medio Moderado, desde 101 hasta 125 kwh. al mes	\$ 15.20
F) En nivel de consumo Medio Alto, desde 126 hasta 150 kwh. al mes	\$ 19.50
G) En nivel de consumo Alto Moderado, desde 151 hasta 200 kwh. al mes	\$ 27.00
H) En nivel de consumo Alto Medio, desde 201 hasta 250 kwh. al mes	\$ 54.00
I) En nivel de consumo Alto, desde 251 hasta 500 kwh. al mes	\$ 108.00
J) En nivel de consumo Muy Alto, más de 500 kwh. al mes	\$ 216.00

"Para la determinación del nivel de consumo en la temporada de verano, se considerará el promedio de los meses anteriores del año en curso.

"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso general y que compren la energía eléctrica para uso general:

A) En baja tensión:

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
1. En nivel de consumo Mínimo, hasta 50 kwh. al mes	\$ 9.80
2. En nivel de consumo Bajo, desde 51 hasta 100 kwh. al mes	\$ 24.40
3. En nivel de consumo Moderado, desde 101 hasta 200 kwh. al mes	\$ 48.70
4. En nivel de consumo Medio, desde 201 hasta 400 kwh. al mes	\$ 97.30
5. En nivel de consumo Alto, de más de 400 kwh. al mes	\$ 194.70

B) En media tensión:

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
1. Ordinaria	\$ 865.00
2. Horaria	\$ 1,730.00

C) Alta tensión:

CONCEPTO	CUOTA MENSUAL
1. Nivel sub transmisión	\$ 17,306.00

"...

**3 Constitución General**

"Art. 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX.- Para establecer contribuciones:

"...



Por este motivo, las fracciones I y II de los artículos en cuestión son inconstitucionales por falta de competencia del legislador local.

Por otra parte, la fracción III<sup>4</sup> establece como base el tipo de predio (urbano o rústico) y su superficie (tratándose de precios urbanos). De esta manera, en ella

<sup>5</sup>o.- Especiales sobre:

"a).- Energía eléctrica;

<sup>4</sup> **Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020**

"**Artículo 18.** Servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, con las tarifas mensuales siguientes:

"...

"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
A) Predios rústicos	1
B) Predios urbanos con una superficie hasta de 200 metros cuadrados	2
C) Predios urbanos con una superficie de más de 200 metros cuadrados	3

**Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020**

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, con las tarifas mensuales siguientes:

"...

"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
A) Predios rústicos.	1
B) Predios urbanos con una superficie hasta de 200 metros cuadrados.	2
C) Predios urbanos con una superficie de más de 200 metros cuadrados.	3

**Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020**

"**Artículo 18.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, con las tarifas mensuales siguientes:

"...

"III: Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
A) Predios rústicos.	1
B) Predios urbanos con una superficie hasta de 200 metros cuadrados.	2
C) Predios urbanos con una superficie de más de 200 metros cuadrados.	3



el legislador no estableció un impuesto a la energía eléctrica que invada la esfera de facultades del Congreso de la Unión.

Ahora bien, para que un derecho cumpla con los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General,<sup>5</sup> debe existir una correlación entre el costo del servicio prestado y el monto de la cuota;<sup>6</sup> asimismo, debe otorgarse el mismo trato fiscal a quienes reciben igual servicio.

**Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020**

"Artículo 15. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

"...

"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario vigente de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

CONCEPTO	UMA
A) Predios rústicos.	1
B) Predios urbanos con una superficie hasta de 200 metros cuadrados.	2
C) Predios urbanos con una superficie de más de 200 metros cuadrados	3

**Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.**

"Artículo 15. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo II de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, con las tarifas mensuales siguientes:

"...

"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el Impuesto Predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
A) Predios rústicos.	1
B) Predios urbanos con una superficie hasta de 200 metros cuadrados.	2
C) Predios urbanos con una superficie de más de 200 metros cuadrados	3

<sup>5</sup> **Constitución General**

"Art. 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.

<sup>6</sup> Sirve de apoyo a lo anterior la Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, primera parte, enero-junio de 1989, página 77 de rubro y texto siguientes:

**"DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA.** Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de 'contraprestaciones' por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se



Sin embargo, no existe relación alguna entre el costo que representa al Municipio prestar el servicio de alumbrado público y la cuota basada en el tipo de predio y su superficie.

Atento a lo anterior, la fracción III de los artículos en cuestión es inconstitucional por ser contraria a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

Por las razones anteriormente expuestas, en la sesión en la que se discutió el presente asunto voté en favor de la invalidez de las normas precisadas, pero apartándome de algunas consideraciones de la sentencia.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 20/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta de Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, agosto de 2021, página 994, registro digital: 30006.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de agosto de 2021.

---

trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar 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 causante, 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 de 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."



## Subsección 5

# SENTENCIAS DICTADAS EN DECLARATORIAS GENERALES DE INCONSTITUCIONALIDAD

**I. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCERLA, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 231 Y 232 DE LA LEY DE AMPARO Y 10, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL PUNTO QUINTO DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO NÚMERO 15/2013, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL OCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL TRECE.**

**II. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CUANDO TIENE COMO SUSTENTO UNA JURISPRUDENCIA POR REITERACIÓN DERIVADA DE LA RESOLUCIÓN DE AMPAROS INDIRECTOS EN REVISIÓN QUE NO CORRESPONDE A LA MATERIA TRIBUTARIA Y ES EMITIDA POR ALGUNA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

**III. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PRESIDENTES DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTAN CON LEGITIMACIÓN PARA HACER DEL CONOCIMIENTO DEL PRESIDENTE DEL ALTO TRIBUNAL LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA GENERAL A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 232 DE LA LEY DE AMPARO Y 25, FRACCIÓN VII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN RELACIÓN CON EL PUNTO TERCERO DEL ACUERDO GENERAL NÚMERO 15/2013 DEL PLENO DEL ALTO TRIBUNAL.**

**IV. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PUEDEN REALIZARSE CON BASE EN LOS CRITERIOS EMITIDOS EN LOS JUICIOS**



**DE AMPARO EN REVISIÓN CONFORME AL SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE A PARTIR DE OCTUBRE DE DOS MIL ONCE.**

**V. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO EL TRIBUNAL PLENO O LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTABLEZCAN JURISPRUDENCIA POR REITERACIÓN EN LA QUE SE DETERMINE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, NOTRIBUTARIA, LO HARÁN DEL CONOCIMIENTO DE LA PRESIDENCIA DEL ALTO TRIBUNAL A FIN DE QUE NOTIFIQUE A LA AUTORIDAD EMISORA CORRESPONDIENTE Y, TRANSCURRIDO EL PLAZO DE NOVENTA DÍAS ÚTILES, SIN QUE SE SUPERE EL PROBLEMA DE INCONSTITUCIONALIDAD, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ANALIZARÁ LA DECLARATORIA RESPECTIVA.**

**VI. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DENTRO DE LOS DIEZ DÍAS HÁBILES SIGUIENTES AL VENCIMIENTO DEL PLAZO DE NOVENTA DÍAS ÚTILES, NO SE HA CORREGIDO EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN GENERAL CONSIDERADA INCONSTITUCIONAL, EL MINISTRO PONENTE DEBERÁ REMITIR A LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE.**

**VII. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO DE NOVENTA DÍAS ÚTILES SEÑALADO PARA QUE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS MODIFIQUEN O DEROGUEN LA DISPOSICIÓN CONSIDERADA INCONSTITUCIONAL POR LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DEBE COMPUTARSE DENTRO DE LOS DÍAS HÁBILES DE LOS PERIODOS ORDINARIOS DE SESIONES ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL O LOCAL, SEGÚN CORRESPONDA.**

**VIII. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI HA TRANSCURRIDO EL PLAZO DE NOVENTA DÍAS ÚTILES Y LA NORMA GENERAL NO HA SIDO REFORMADA O DEROGADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, SE CONSIDERA QUE SUBSISTE SU PROBLEMA DE INCONSTITUCIONALIDAD Y, POR ENDE, EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBERÁ PRONUNCIARSE SOBRE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD CORRESPONDIENTE [INVA-**



**LIDEZ DEL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN].**

**IX. TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL ENGLOBAR MÚLTIPLES CONDUCTAS QUE PUEDEN SANCIONARSE CON UN RANGO MÍNIMO DEL 1% DEL INGRESO ACUMULABLE DEL INFRACTOR, SIN ATENDER NECESARIAMENTE A LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN, IMPIDIENDO CON ELLO PODER VALORAR SI LA CONDUCTA REPROCHADA, ASÍ COMO SUS EFECTOS, SON O NO DE UNA ENTIDAD MENOR QUE JUSTIFIQUE LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN MENOR.**

**X. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS A LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN SIN PODER TENER EFECTOS RETROACTIVOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN].**

**XI. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU ALCANCE NO IMPLICA QUE LAS CONDUCTAS CONTRARIAS A LA NORMA GENERAL QUE SE HUBIERAN PODIDO CONFIGURAR QUEDEN IMPUNES, DEBIENDO EXISTIR UN ESQUEMA EFECTIVO DE LAS SANCIONES CORRESPONDIENTES PARA ELLO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN].**

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2017. SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 14 DE FEBRERO DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: SALVADOR ALVARADO LÓPEZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión del catorce de febrero de dos mil diecinueve.



**VISTOS** para resolver la declaratoria general de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

**RESULTANDO:**

ÚNICO.—Mediante oficio 305/2017, recibido el trece de noviembre de dos mil diecisiete, el Ministro Eduardo Medina Mora I. comunicó al presidente de esta Suprema Corte –con fundamento en el punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 15/2013, de veintitrés de septiembre de dos mil trece– que en sesión de veinticinco de octubre de ese año la Segunda Sala resolvió los amparos en revisión 1121/2016 y 692/2017, en los que determinó la inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por considerar que dicha disposición transgrede el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por acuerdo de catorce de noviembre de dos mil diecisiete, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación radicó el oficio referido bajo el expediente de declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017, notificó a las Cámaras del Congreso de la Unión los amparos en revisión mencionados y requirió al secretario de Acuerdos de la Segunda Sala para que, una vez formada la jurisprudencia respectiva, se lo comunicara y le remitiera las copias certificadas de las sentencias restantes con que fue integrada la jurisprudencia, a efecto de continuar con el procedimiento establecido en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 15/2013.

Por oficio 346/2017, de uno de diciembre de dos mil diecisiete, el secretario de Acuerdos de la Segunda Sala remitió a la Presidencia de esta Suprema Corte copia certificada de la jurisprudencia 167/2017 aprobada por la Segunda Sala, en la que fue establecida la inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y de las sentencias emitidas en los amparos en revisión 104/2017, 693/2017 y 210/2017.

En auto de siete de diciembre de dos mil diecisiete, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la declaratoria general de inconstitucionalidad planteada por la Segunda Sala, ordenó notificar al Congreso de la Unión el establecimiento de la jurisprudencia mencionada y turnó el asunto al Ministro José Fernando Franco González Salas para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.



## CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de esta declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución General,<sup>1</sup> en relación con los artículos

<sup>1</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

"...

"Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria."

<sup>2</sup> **Artículo 231.** Cuando las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la Sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma.

"Lo dispuesto en el presente capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria."

**Artículo 232.** Cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."

<sup>3</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"...

"XI. De los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



231 y 232 de la Ley de Amparo,<sup>2</sup> 10, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup> y en el punto sexto del Acuerdo General Plenario Número 15/2013,<sup>4</sup> publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece.

SEGUNDO.—**Procedencia.** La declaratoria general de inconstitucionalidad es procedente, porque tiene como sustento una jurisprudencia por reiteración emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual derivó de la resolución de los amparos indirectos en revisión en los que fue determinada la inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en términos de lo previsto en los artículos 231 y 232 de la Ley de Amparo.<sup>5</sup>

Al respecto, debe mencionarse que la disposición normativa mencionada no corresponde a la materia tributaria pues, como será visto adelante, prevé una hipótesis de conducta sancionable en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, mas no un aspecto relacionado con la imposición de contribuciones.

<sup>4</sup> "**Sexto.** Dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo de noventa días, sin que se hubiese superado el problema de inconstitucionalidad de la norma general respectiva mediante la emisión de una nueva norma general, el Ministro ponente deberá remitir a la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles subsecuentes."

<sup>5</sup> "**Artículo 231.** Cuando las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la Sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma.

"Lo dispuesto en el presente capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria."

"**Artículo 232.** Cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."



Sin que obste que la conducta prevista en la disposición referida esté relacionada con la imposición de una multa, la cual eventualmente puede originar un crédito fiscal, en términos del artículo 4o. del Código Fiscal de la Federación.<sup>6</sup>

Lo anterior, porque las multas administrativas –como las que establece la disposición considerada inconstitucional– constituyen una clase de ingresos distinta de las contribuciones que percibe el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones de derecho público, según lo establecido en el artículo 3o., párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación;<sup>7</sup> de ahí que el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión no tiene carácter tributario.

**TERCERO.—Legitimación.** La declaratoria general de inconstitucionalidad fue formulada por parte legítima, pues la presentó el presidente de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 232 de la Ley de Amparo y 25, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>8</sup> en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 15/2013.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> **"Artículo 4o.** Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

"La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha secretaría autorice.

"Para efectos del párrafo anterior, las autoridades que remitan créditos fiscales al Servicio de Administración Tributaria para su cobro, deberán cumplir con los requisitos que mediante reglas de carácter general establezca dicho órgano."

<sup>7</sup> **"Artículo 3o.** Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal."

<sup>8</sup> **"Artículo 25.** Son atribuciones de los presidentes de las Salas:

"...

"VII. Ejercer las demás atribuciones que le asigne esta ley, los reglamentos interiores y los acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia."

<sup>9</sup> **"Tercero.** Cuando el Pleno o las Salas establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento de la presidencia de este Alto Tribunal, con el objeto de que mediante proveído presidencial se ordene



CUARTO.—**Antecedentes.** Como antecedentes de la jurisprudencia en la que fue determinada la inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, destacan los siguientes.

1. El catorce de julio de dos mil catorce fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto en el que fue expedida la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la cual, según su artículo primero transitorio, entró en vigor a los treinta días naturales siguientes a su publicación.<sup>10</sup>

2. Distintos quejosos promovieron sendos juicios de amparo en los que fue reclamado, entre otros actos y disposiciones generales, el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 298. Las infracciones a lo dispuesto en esta ley y a las disposiciones que deriven de ella, se sancionarán por el instituto de conformidad con lo siguiente:

"...

"B) Con multa por el equivalente de 1% hasta 3% de los ingresos del concesionario o autorizado por:

"...

"IV. Otras violaciones a esta ley, a los reglamentos, a las disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales y demás disposiciones emitidas por

---

realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda.

"Al referido oficio se acompañará copia certificada de las sentencias respectivas y, de preferencia, de las tesis jurisprudenciales correspondientes."

<sup>10</sup> **Primero.** El presente decreto entrará en vigor a los treinta días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en los transitorios siguientes."



el instituto; así como a las concesiones o autorizaciones que no estén expresamente contempladas en el presente capítulo."

3. De los amparos conocieron los Juzgados Primero y Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones. Las sentencias que en su momento emitieron los Jueces fueron impugnadas mediante recurso de revisión, de los que conocieron ambos Tribunales Colegiados de Circuito de la misma materia y especialización, quienes reservaron jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los planteamientos de inconstitucionalidad.

Los amparos en revisión fueron radicados en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo los expedientes 1121/2016, 692/2017, 210/2017, 693/2017 y 104/2017, los cuales fueron resueltos en la Segunda Sala por unanimidad de cinco votos en sesiones de veinticinco de octubre (amparos en revisión 1121/2016 y 692/2017), quince y veintidós de noviembre (amparos en revisión 693/2017, 104/2017 y 210/2017) de dos mil diecisiete, en el sentido de modificar las sentencias recurridas y otorgar la protección constitucional respecto del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión por violar el artículo 22 constitucional.<sup>11</sup>

La Segunda Sala otorgó el amparo con base en que la multa mínima (1% del ingreso acumulable), prevista en el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, es contraria al artículo 22 de la Constitución General, porque establece un rango mínimo de sanción excesivo, pues permite que cualquier conducta (cláusulas abiertas o tipos administrativos en blanco) sea sancionada con base en la misma multa mínima, sin atender a la conducta en particular y a sus efectos sobre el bien jurídico protegido, a efecto de imponer una sanción razonable y correspondiente con la afectación causada.

Asimismo, la Segunda Sala precisó que la multa mínima correspondiente al 1% del ingreso acumulable es superior a la multa mínima aplicable para otras

<sup>11</sup> En las cinco ejecutorias la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones.



infracciones, como las establecidas en las fracciones I, II y III del inciso A) del propio artículo (cuyo rango de sanción oscila entre el 0.01% y hasta el 0.75% del ingreso acumulable), no obstante que las conductas configuradas con base en tipos administrativos en blanco puedan tener la misma gravedad o afectación del bien jurídico tutelado.

Por otra parte, la Segunda Sala razonó que las conductas señaladas en la disposición analizada podrían tener efectos análogos, equiparables, similares o, incluso, menores que las conductas descritas en el inciso A) de la misma disposición, por lo cual, lo adecuado era sancionarlas en menor porcentaje que las conductas cuyos efectos son más graves y lesionan en mayor medida al bien jurídico tutelado (utilización o aprovechamiento del espectro radioeléctrico); sin embargo, el legislador impidió esa posibilidad al tasar la sanción aplicable en un mínimo del 1% del ingreso acumulable, con lo cual desatendió lo previsto en el artículo 22 constitucional, por tratarse de una sanción excesiva que desatiende la relación debida entre la conducta, las consecuencias producidas y la sanción aplicable.

Los efectos de los amparos consistieron en considerar inconstitucional el porcentaje mínimo de sanción previsto en el inciso B) del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (1% del ingreso acumulable del infractor) sólo en cuanto a las conductas señaladas en la fracción IV de la disposición referida, por lo que se dejaron insubsistentes las resoluciones reclamadas que constituyeron el primer acto de aplicación junto con el procedimiento correspondiente.

Sin embargo, en las sentencias fue precisado que si con posterioridad el Instituto Federal de Telecomunicaciones estimaba en otro procedimiento el incumplimiento por parte de las quejas de alguna obligación sancionable conforme a la fracción IV del inciso B) del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en la determinación del porcentaje mínimo de sanción procedente podía acudir al porcentaje mínimo previsto en el inciso A) del artículo mencionado, es decir, el 0.01% del ingreso del sujeto sancionado.

Lo anterior, debido a que en la reforma del once de junio de dos mil trece al artículo 28 constitucional fue voluntad del Poder Constituyente sancionar las



conductas contrarias a la legislación en materia de telecomunicaciones con el fin de proteger el espectro radioeléctrico, el cual es un bien del dominio público de la nación.

De las resoluciones derivó la jurisprudencia 2a./J. 167/2017 (10a.), la cual fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas y es del tenor siguiente:

"TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El precepto constitucional citado prohíbe las multas excesivas, lo que implica que debe existir una relación entre las posibilidades económicas del infractor, la gravedad de la conducta y la sanción procedente. Por su parte, el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión prevé la posibilidad de sancionar con multa por el equivalente de 1% hasta 3% del ingreso (acumulable) del infractor, cualquier conducta que vulnere lo previsto en la normativa de la materia (ley, reglamentos, disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales, concesiones o autorizaciones, o demás disposiciones); es decir, conforme a ese precepto legal, tanto las conductas que produzcan una afectación grave como las que causen una menor serán sancionadas con el mismo porcentaje de multa mínima (1%), lo cual es contrario al artículo 22 de la Constitución Federal, al tratarse del rango inferior de la sanción aplicable, el cual resulta excesivo, al permitir que cualquier conducta construida a partir de la normativa sea sancionada con base en la misma proporción mínima (1% del ingreso acumulable), sin atender a la conducta en particular y a los efectos que ésta produce (frente al bien jurídico protegido), a efecto de imponer una sanción que resulte razonable y corresponda con la afectación causada."<sup>12</sup>

QUINTO.—**Consideraciones y fundamentos.** De conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional y en

<sup>12</sup> Datos de identificación: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 539, registro digital: 2015831.



los artículos 232 y 233 de la Ley de Amparo, en relación con los puntos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto del Acuerdo General Plenario Número 15/2013, las declaratorias generales de inconstitucionalidad sólo pueden realizarse con base en los criterios emitidos en los juicios de amparo en revisión, en términos del sistema constitucional vigente a partir de octubre de dos mil once.

Asimismo, cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinen por segunda ocasión consecutiva la inconstitucionalidad de una disposición general que no corresponda a la materia tributaria, lo harán del conocimiento del presidente de esta Suprema Corte, a fin de que informe a la autoridad emisora la existencia de tales precedentes.

En el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 15/2013 fue precisado que cuando el Pleno o las Salas de esta Suprema Corte establezcan jurisprudencia por reiteración en la que determinen la inconstitucionalidad de una disposición general que no encuadre en la materia tributaria, lo harán del conocimiento del presidente de la Corte, a fin de que notifique a la autoridad emisora de la disposición considerada inconstitucional la jurisprudencia correspondiente y, transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte hará la declaratoria general de inconstitucionalidad en la que fijará sus alcances y condiciones en términos de la ley reglamentaria.<sup>13</sup>

Asimismo, en el punto sexto del acuerdo mencionado fue dispuesto que dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del plazo referido de noventa días, sin que se hubiese corregido el problema de la disposición general considerada inconstitucional mediante la emisión de una nueva, el Ministro ponente deberá remitir a la Secretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte el proyecto de resolución correspondiente.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> **Tercero.** Cuando el Pleno o las Salas establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento de la presidencia de este Alto Tribunal, con el objeto de que mediante proveído presidencial se ordene realizar la notificación a la que se refiere del párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda."

<sup>14</sup> **Sexto.** Dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo de noventa días, sin que se hubiese superado el problema de inconstitucionalidad de la norma general respectiva



Ahora, en este caso, la declaratoria general de inconstitucionalidad fue admitida a trámite el siete de diciembre de dos mil diecisiete, dado que el secretario de Acuerdos de la Segunda Sala informó a la Presidencia de esta Suprema Corte que aquélla aprobó por reiteración la jurisprudencia 2a./J. 167/2017 (10a.), de título y subtítulo: "TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

Así, la emisión de la jurisprudencia referida fue notificada al Congreso de la Unión junto con las sentencias de las que derivó mediante los oficios SSGA-XV-43326/2017 y SSGA-XV-43327/2017 el quince de diciembre de dos mil diecisiete.

Por otra parte, para verificar si esta declaratoria general de inconstitucionalidad cumple con el requisito de temporalidad previsto en la fracción II, párrafo tercero, del artículo 107 de la Constitución General, es importante tener en cuenta el tercer párrafo del artículo 232 de la Ley de Amparo,<sup>15</sup> en el cual fue previsto que cuando el órgano emisor de la disposición considerada inconstitucional sea el órgano legislativo federal o local, el plazo de noventa días debe computarse dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución General o local, según corresponda.

---

mediante la emisión de una nueva norma general, el Ministro ponente deberá remitir a la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles subsecuentes."

<sup>15</sup> **Artículo 232.** Cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."



En el caso, fue el Congreso de la Unión quien expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por lo que debe atenderse al periodo ordinario de sesiones que para el desempeño de los trabajos legislativos de dicho Poder fue previsto en la Constitución General.

Al respecto, en los artículos 65<sup>16</sup> –vigente hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciocho– y 66<sup>17</sup> de la Constitución General fue previsto que el Congreso de la Unión tiene dos periodos de sesiones ordinarios para llevar a cabo sus funciones legislativas: el primer periodo inicia el uno de septiembre y concluye el quince de diciembre del mismo año, mientras que el segundo periodo de sesiones comienza el uno de febrero y finaliza el treinta de abril del año respectivo.

Cabe precisar que, en este caso, no es aplicable el artículo 65 constitucional reformado,<sup>18</sup> porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo décimo quinto transitorio<sup>19</sup> de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de

<sup>16</sup> **Artículo 65.** El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias."

<sup>17</sup> **Artículo 66.** Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

"Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la República."

<sup>18</sup> **Artículo 65.** El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

"En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

"En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica."

<sup>19</sup> **Décimo quinto.** Las reformas a los artículos 65; 74, fracción IV y 83 de esta Constitución entrarán en vigor el 1o. de diciembre de 2018, por lo que el periodo presidencial comprendido entre los años 2018 y 2024 iniciará el 1o. de diciembre de 2018 y concluirá el 30 de septiembre de 2024."



la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, los artículos 65 y 83<sup>20</sup> constitucionales reformados entrarán en vigor a partir del uno de diciembre de dos mil dieciocho.

Ahora, en el último párrafo del artículo 232 de la Ley de Amparo fue dispuesto que el plazo de noventa días naturales debe computarse dentro de los días útiles del periodo ordinario de sesiones del órgano legislativo emisor de la disposición considerada inconstitucional, por lo que, a efecto de establecer el plazo en el cual el Congreso de la Unión debió corregir la inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, este Tribunal Pleno considera necesario precisar, en primer lugar, qué debe entenderse por día "útil".

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, la palabra "útil" tiene las siguientes acepciones:

- "1. adj. Que trae o produce provecho, comodidad, fruto o interés.
- "2. adj. Que puede servir y aprovechar en alguna línea.
- "3. adj. Der. Dicho de un periodo de tiempo: hábil.
- "4. m. Cualidad de útil."

De las acepciones transcritas destaca aquella que relaciona la palabra "útil" con un periodo hábil, por lo que son días útiles aquellos que son hábiles para efectos de la declaratoria general de inconstitucional.

Al respecto, en su *Diccionario de Derecho* Rafael de Pina Vara define día hábil de la siguiente manera.

---

<sup>20</sup> **Artículo 83.** El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."



"Día hábil. En relación con cualquier clase de trabajo, es aquel en que no existe obstáculo legal alguno para realizarlo.

"Día que no ha sido declarado feriado por disposición legal expresa, y que, por tanto, está destinado al desarrollo de las funciones administrativas y judiciales por los órganos correspondientes."<sup>21</sup>

Bajo ese contexto, el plazo de noventa días establecido en el artículo 232 de la Ley de Amparo para que los órganos legislativos modifiquen o deroguen la disposición considerada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos referidos, debe computarse dentro de los días hábiles de los periodos ordinarios de sesiones establecidos en la Constitución General o Local, según corresponda.

Por tanto, en este caso deben tomarse en cuenta los días hábiles en los que el Congreso de la Unión llevó a cabo sus trabajos legislativos dentro de los periodos ordinarios de sesiones establecidos en la Constitución General.

En ese orden de ideas, cabe señalar que es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos la que regula la organización del Congreso de la Unión y el funcionamiento de sus trabajos legislativos.

Al respecto, en los artículos 39,<sup>22</sup> 85<sup>23</sup> y 86<sup>24</sup> de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos fue establecido que las Cámaras de

<sup>21</sup> De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 3o. Ed., México, Porrúa, 1973, pág. 65.

<sup>22</sup> **Artículo 39.**

"1. Las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

"2. La Cámara de Diputados contará con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

"...

"3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por los artículos 26, apartado A, párrafo cuarto y 93, párrafo primero de la Constitución, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal."

<sup>23</sup> **Artículo 85.**

"1. La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.



Diputados y Senadores podrán constituir las comisiones que requieran para el cumplimiento de sus funciones, las cuales son órganos colegiados –integrados por los propios diputados y senadores–, cuya función radica fundamentalmente en el análisis y elaboración de dictámenes de iniciativas de leyes y decretos, así como de informes, opiniones y resoluciones correspondientes a los asuntos de las Cámaras a las que pertenecen.

De la lectura de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte alguna referencia respecto de los días hábiles para el desempeño de los trabajos legislativos del Congreso de la Unión; sin embargo, en su artículo 3o.<sup>25</sup> fue previsto que las Cámaras de Diputados y Senadores tienen la facultad de emitir los reglamentos y acuerdos necesarios para su organización y funcionamiento.

En ese sentido, el artículo 182, numerales 1 y 5, del Reglamento de la Cámara de Diputados<sup>26</sup> fue establecido como regla general que las comisiones deberán emitir el dictamen del asunto que le fuera turnado dentro del término

"2. Las comisiones serán:

"a. Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;

"b. Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;

"c. De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional."

<sup>24</sup> "Artículo 86.

"1. Las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia."

<sup>25</sup> "Artículo 3o.

"1. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra.

"2. Esta ley y sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del presidente de la República, ni podrán ser objeto de veto."

<sup>26</sup> "Artículo 182.

"1. Todo asunto turnado a comisión deberá ser resuelto por esta, dentro de un término máximo de cuarenta y cinco días, a partir de la recepción formal del asunto, con las salvedades que este reglamento y la Constitución establecen. Numeral reformado DOF 20-04-2011, 31-12-2012

"2. Los plazos para dictaminar se interrumpirán, desde el inicio de la Legislatura hasta que se instale la comisión, salvo en el caso de iniciativa preferente. Numeral reformado DOF 31-12-2012



máximo de cuarenta y cinco días a partir de su recepción, en la inteligencia de que los plazos señalados en días se considerarán en días hábiles, y que los días inhábiles son los sábados y domingos y los días festivos, por lo que cada año legislativo la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados deberá emitir un acuerdo en el que determine los días considerados inhábiles.

Asimismo, en el artículo 212 del Reglamento del Senado de la República<sup>27</sup> fue dispuesto que las iniciativas y decretos turnados a las comisiones deberán dictaminarse, por regla, general, dentro del plazo máximo de treinta días hábiles a partir de que reciban el asunto respectivo; sin embargo, ni en esa disposición ni en alguna otra fueron precisados los días hábiles o inhábiles para realizar los cómputos correspondientes.

En ese sentido, en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete fue publicado el acuerdo de la mesa directiva por el que se definen los días que deberán ser considerados inhábiles durante el tercer año de ejercicio de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados; en la de veinte de febrero de dos mil dieciocho el Acuerdo de la

---

"3. La comisión tendrá como término para dictaminar las proposiciones, hasta el fin de cada periodo ordinario de sesiones. Numeral reformado DOF 20-04-2011

"4. En caso de que el presidente autorice la ampliación de turno de un asunto para dictamen, el plazo volverá a correr a partir de que se notifique a las comisiones, con excepción de las iniciativas con carácter de preferente. Numeral reformado DOF 31-12-2012

"5. Salvo disposición legal en contrario, para el cómputo de los plazos señalados en días, se considerarán días hábiles; los establecidos en meses, de fecha a fecha; y los indicados en horas, de momento a momento. Los días inhábiles son los sábados, domingos y días festivos. Al inicio de cada año de ejercicio de la Legislatura, la mesa directiva establecerá los días que se computarán como inhábiles."

<sup>27</sup> "Artículo 212.

"1. Las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, con las salvedades que establece este reglamento.

"2. Cuando la trascendencia o la complejidad de una iniciativa o proyecto lo hagan conveniente, la mesa puede disponer un plazo mayor al señalado en el párrafo anterior.

"3. De igual forma, dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción del turno, las comisiones dictaminadoras pueden pedir al presidente, mediante escrito fundado y motivado, la ampliación de los plazos señalados en este artículo hasta por la mitad del tiempo que les haya correspondido. La mesa resuelve lo conducente e informa al Pleno en la siguiente sesión.

"4. Para efectos del cómputo de los plazos para dictaminar, los días hábiles incluyen los recesos legislativos, en los términos de este reglamento."



Conferencia para la Dirección y Dirección de los Programas Legislativos por el que se establece el calendario legislativo correspondiente al segundo periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio de la LXIII Legislatura, y en la de 18 de septiembre el Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Dirección de los Programas Legislativos por el que se establece el calendario legislativo correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio de la LXIV Legislatura.

Por su parte, en la Gaceta del Senado del veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete fue publicado el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, mediante el cual se modifica el calendario de sesiones para el primer periodo ordinario del tercer año de ejercicio de la LXIII Legislatura; en la de dos de febrero de dos mil dieciocho el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, mediante el cual se establece el calendario de sesiones para el segundo periodo ordinario del tercer año de ejercicio de la LXIII Legislatura, y en la de diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, mediante el cual se establece el calendario de sesiones para el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LXV Legislatura.

Cabe señalar que, a juicio de este Tribunal Pleno, no puede considerarse que los días útiles referidos en el artículo 232 de la Ley de Amparo son los días en que ambas Cámaras celebran sus sesiones ordinarias, que en términos de los artículos 36, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados<sup>28</sup> y 50, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Senadores<sup>29</sup> son generalmente los martes y jueves.

Lo anterior, porque considerar como días hábiles sólo los días martes y jueves contravendría el principio constitucional de justicia pronta y expedita y la

---

<sup>28</sup> **Artículo 36.**

"1. Serán sesiones ordinarias las que se celebren durante los periodos de sesiones ordinarias establecidos en la Constitución. Por regla general, se realizarán los martes y jueves de cada semana y durarán hasta cinco horas prorrogables por el Pleno. Podrán realizarse sesiones en días diferentes a los señalados, cuando así lo acuerde la conferencia."

<sup>29</sup> **Artículo 50**

"...

"2. Las sesiones ordinarias se efectúan preferentemente los días martes y jueves de cada semana. Pueden convocarse también en días diferentes, cuando así lo considere el presidente."



finalidad establecida en la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once en la fracción II del artículo 107 constitucional, en la que el Constituyente Permanente modificó el alcance del principio de relatividad de las sentencias del juicio de amparo mediante el establecimiento de la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad, cuyo propósito es que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expulse del orden jurídico las disposiciones consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación emitida por reiteración en amparos indirectos en revisión.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores –Cámara de Origen–, fue expuesto lo siguiente:

**"Declaratoria general de inconstitucionalidad (Art. 107, fracción II)**

"Uno de los principios fundamentales sobre los cuales se encuentra construido el juicio de amparo en México es el de relatividad de las sentencias de amparo. De conformidad con este principio, la sentencia que otorga el amparo se limita a amparar al quejoso en contra del acto específico que motivó la queja sin hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado. Sin embargo, es importante destacar que el hecho que las sentencias de amparo tengan efectos particulares no significa que puedan ser desconocidas por autoridades que no fueron parte en el juicio de amparo. Por el contrario, las resoluciones que otorgan el amparo al quejoso deben ser respetadas por todas las autoridades, estando obligadas a llevar a cabo todos los actos tendentes a su ejecución y que estén relacionados con el ámbito de sus atribuciones.

"Debe precisarse que esta fórmula adquiere importancia exclusivamente en los amparos en contra de las normas generales.

"Estas comisiones unidas consideran que no obstante la importancia que ha tenido la vigencia del principio de relatividad para el desarrollo del juicio de amparo en nuestro país, es necesario admitir que en la actualidad el principio que nos ocupa carece de justificación y en consecuencia, es impostergable su revisión.

"Por lo que estas comisiones consideran que los efectos relativos de las sentencias de amparo generan ciertas consecuencias que son inadmisibles en un Estado democrático y de derecho. En un primer término, la relatividad de las sentencias de amparo vulnera el principio de supremacía constitucional. Por otro lado, se afecta la regularidad del orden jurídico mexicano, toda vez que tenemos casos de normas generales irregulares así determinadas por el órgano de control que no obstante, siguen formando parte del sistema jurídico.

"A mayor abundamiento debe decirse que vulnera el principio de igualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías, además del principio de economía procesal, pues se llega al absurdo de tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces. Esto supone una carga añadida para el Poder Judicial Federal que va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia.

"Por otro lado, debe decirse que en un país con serias desigualdades económicas y sociales es una injusticia la permanencia de normas inconstitucionales y su obligatoriedad para la inmensa mayoría de los gobernados, sólo porque no promovieron un juicio de amparo, a pesar de haber sido declaradas inconstitucionales.



Ahora, la emisión de la jurisprudencia 2a./J. 167/2017 (10a.) fue notificada al Congreso de la Unión el viernes quince de diciembre de dos mil diecisiete (último día del primer periodo de sesiones ordinarias del tercer año legislativo de la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Senadores y de la Cámara

"Estas razones han sido valoradas por estas comisiones dictaminadoras y en consecuencia, procede aprobar la propuesta contenida en la fracción II, segundo párrafo del artículo 107 de la iniciativa.

"En efecto, se propone otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de emitir una declaración general de inconstitucionalidad en aquellos juicios de amparo indirecto en revisión en los que establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general respecto de la Constitución.

"Si bien en el texto contenido en la iniciativa que se dictamina se establece que dicha declaratoria procederá en los términos y condiciones que se establezcan en la ley reglamentaria, estas comisiones unidas estiman pertinente establecer ciertos requisitos de procedencia de dicha declaratoria, dejando los demás términos para su desarrollo en la ley reglamentaria.

"En consecuencia, se pretende establecer en el segundo, tercero y cuarto párrafos de la fracción II del artículo 107 constitucional, que cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los juicios de amparo indirecto en revisión de que conozca, resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, debe informar a la autoridad emisora de la norma, únicamente para su conocimiento.

"Posteriormente cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora de la norma. Si transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Corte emitirá, siempre que sea aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad.

"Este procedimiento de declaratoria no aplicará a las normas generales en materia tributaria. La razón de esto último obedece a la especial importancia que guarda dicha materia en las finanzas públicas y el posible impacto negativo en las mismas en caso de establecer una declaratoria con efectos generales.

"Si bien es cierto que a nuestro Máximo Tribunal se le confiere tan importante atribución, también lo es que sólo se actualiza ante el establecimiento reiterado de un criterio jurisprudencial, siendo además que tal declaratoria no procede en forma automática sino respetando las condiciones y plazos antes referidos, permitiendo que sea el propio órgano emisor de la norma quien reforme o modifique la norma declarada inconstitucional y no siendo así, la Suprema Corte de Justicia sea quien emita la declaratoria general de inconstitucionalidad, aprobada por una mayoría calificada, lo que pretende preservar con ello, el pleno respeto y equilibrio entre los Poderes de la Unión.

"En ese proceso específico, y a efecto de estar en posibilidad de construir el sentido y alcances de la declaratoria general con gran cuidado, en la ley reglamentaria deberá conferirse a la Suprema Corte la facultad de llamar a quien estime conveniente a efecto de escuchar sus opiniones antes de tomar una medida de tal trascendencia para nuestro orden jurídico. Debido a los alcances de la resolución, en la ley reglamentaria deberá establecerse que la declaratoria deba ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en el órgano oficial de la entidad que, en su caso, hubiere emitido la norma sobre la cual se hubiere hecho tal declaratoria.

"En ese tenor se considera conveniente ajustar el texto del párrafo de la fracción II del artículo referido, a fin de armonizarlos con los subsecuentes párrafos que refieren la mencionada declaratoria general de inconstitucionalidad."



de Diputados)<sup>31</sup> y surtió sus efectos ese mismo día, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, fracción I, párrafo primero, de la Ley de Amparo.<sup>32</sup>

Así, el plazo de noventa días útiles transcurrió del uno de febrero al dieciocho de octubre de dos mil dieciocho,<sup>33</sup> sin tomar en cuenta los sábados y domingos, el cinco de febrero, el diecinueve, veintiséis al treinta de marzo, todos de dos mil dieciocho, en términos de los acuerdos de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores referidos.

Para mayor claridad del cómputo, en los siguientes cuadros es representada gráficamente la fecha en que fue notificada a las Cámaras del Congreso de la Unión la emisión de la jurisprudencia referida y los días comprendidos dentro de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, conforme a los artículos 65 y 66 de la Constitución General y los acuerdos referidos:

Diciembre de 2017						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
					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						

<sup>31</sup> Es un hecho notorio para el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que derivado de las elecciones para cargos federales realizadas el uno de julio de mil dieciocho, se renovaron las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, de manera que la Sexagésima Cuarta Legislatura de las Cámaras de dicho Congreso fueron formalmente instaladas en los respectivos recintos legislativos en sesiones del veintinueve de agosto de este año e iniciaron sus funciones legislativas el uno de septiembre siguiente.

<sup>32</sup> "Artículo 31. Las notificaciones surtirán sus efectos conforme a las siguientes reglas:

"I. Las que correspondan a las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceros interesados, desde el momento en que hayan quedado legalmente hechas."

<sup>33</sup> "Artículo 22. Los plazos se contarán por días hábiles, comenzarán a correr a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación y se incluirá en ellos el del vencimiento, inclusive para las realizadas en forma electrónica a través del uso de la firma electrónica, salvo en materia penal, en donde se computarán de momento a momento."



Febrero de 2018						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				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			

Marzo de 2018						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				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 de 2018						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
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					



Septiembre de 2018						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
						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						

Octubre de 2018						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
	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			

Ahora, este Tribunal Pleno advierte que a la fecha no ha sido reformado o derogado el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión por parte del Congreso de la Unión, pues no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación algún decreto en ese sentido, por lo cual subsiste su problema de inconstitucionalidad y, por ende, este Tribunal Pleno debe realizar la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente.

Cabe señalar que en la Gaceta Parlamentaria emitida por la Cámara de Diputados el treinta de abril de dos mil dieciocho fue publicada la minuta con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción IV al inciso A) y se deroga la fracción IV del inciso B) del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, enviada por la Cámara de Senadores en su carácter de Cámara de Origen y turnada ese mismo día a la Comisión de



Comunicaciones de aquella Cámara para la elaboración del dictamen respectivo;<sup>34</sup> sin embargo, a la fecha no hay noticia de que el procedimiento legislativo haya concluido.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno emite la declaratoria general de inconstitucionalidad del porcentaje mínimo de sanción previsto en el inciso B) del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (1% del ingreso acumulable del infractor) sólo en cuanto a las conductas señaladas en la fracción IV del artículo referido.

Lo anterior, porque esa disposición normativa transgrede el artículo 22 constitucional, en tanto engloba múltiples conductas que pueden sancionarse con un rango mínimo del 1% del ingreso acumulable del infractor, lo cual no necesariamente atiende a la gravedad de la infracción, por lo que impide valorar si la conducta reprochada y los efectos por ella producidos son o no de una entidad menor que justifique la imposición de una sanción menor a ese porcentaje.

**SEXTO.—Efectos.** Con fundamento en el artículo 234 de la Ley de Amparo, esta declaratoria general de inconstitucionalidad surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia a la Cámaras de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y no podrá tener efectos retroactivos.

Asimismo, el alcance de esta declaratoria general de inconstitucionalidad no implica que las posibles conductas que puedan configurarse conforme a la fracción IV del inciso B) del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión queden impunes, pues en atención a la finalidad que el Constituyente Permanente estableció en el artículo 28, párrafo dieciocho, de la Constitución General,<sup>35</sup> debe existir un esquema efectivo de sanciones a las

<sup>34</sup> La consulta de la referida Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 5015-IV, se efectuó en la página de internet de la Cámara de Diputados, cuya dirección electrónica es: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2018/abr/20180430-IV.html#Minuta10>.

<sup>35</sup> **Artículo 28.** En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic DOF 03-02-1983) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y



conductas que sean contrarias a la legislación en materia de telecomunicaciones, ya que se pretende proteger un bien del dominio público de la nación, como lo es el espectro radioeléctrico.

En tal sentido, si el Instituto Federal de Telecomunicaciones estima que algún particular incumplió con alguna obligación sancionable conforme a la fracción IV del inciso B) del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, al determinar el porcentaje mínimo de la sanción procedente podrá utilizar el porcentaje mínimo previsto en el inciso A) del artículo mencionado, es decir, el 0.01% del ingreso del sujeto sancionado.

Por lo expuesto y fundado,

### **SE RESUELVE:**

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente declaratoria general de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la porción normativa "de 1%", con los alcances establecidos en el último considerando de esta resolución y con efectos generales que se surtirán a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión.

---

condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las (sic DOF 03-02-1983) prohibiciones a título de protección a la industria.

"...

"Las concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico. Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento. El Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones. La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas. En la revocación de las concesiones, el instituto dará aviso previo al Ejecutivo Federal a fin de que éste ejerza, en su caso, las atribuciones necesarias que garanticen la continuidad en la prestación del servicio."



TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la procedencia, a la legitimación y a los antecedentes.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I. con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que esta declaratoria general de inconstitucionalidad surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos



de esta sentencia al Congreso de la Unión. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández votaron en contra y por la notificación de la sentencia en su integridad.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar: 1) que el alcance de esta declaratoria general de inconstitucionalidad no tendrá efectos retroactivos, con fundamento en el artículo 234 de la Ley de Amparo y no implica que las posibles conductas que puedan configurarse conforme al artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión queden impunes, pues la finalidad del Constituyente Permanente, establecida en el artículo 28, párrafo décimo octavo, constitucional, es la existencia de un esquema efectivo de sanciones a las conductas que sean contrarias a la legislación en materia de telecomunicaciones, ya que se pretende proteger un bien del dominio público de la nación, esto es, el espectro radioeléctrico, y 2) que si el Instituto Federal de Telecomunicaciones estima que algún particular incumplió con alguna obligación sancionable conforme al artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, al determinar el porcentaje mínimo de la sanción procedente, podrá utilizar el porcentaje mínimo previsto en el inciso A) del artículo mencionado, es decir, el 0.01% del ingreso del sujeto sancionado.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. no asistieron a la sesión de doce de febrero de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado las Comisiones de Receso correspondientes al primer periodo de sesiones de dos mil diecisiete y al



segundo periodo de sesiones de dos mil dieciocho, y el segundo 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 concurrentes que consideren pertinentes.

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

**Nota:** La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de abril de 2019.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I., en la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017.

Al resolver el expediente de la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una sentencia que atinadamente fue calificada por varios Ministros como *histórica*.

La calificativa sin duda es bien merecida y atiende a la circunstancia de que se trata de la primera ocasión en que esta Suprema Corte emite un pronunciamiento con base en tal figura; no obstante, la misma se encuentra prevista en nuestro ordenamiento jurídico desde la reforma constitucional de 6 de junio de 2011.

A pesar de que voté en favor del proyecto, formule el presente voto concurrente para desarrollar algunas consideraciones adicionales en torno a los alcances



de tal figura jurídica, así como algunas reflexiones que, a mi parecer, el Tribunal Pleno debe tener presente cuando en el futuro resolvamos expedientes de esta naturaleza.

## 1. Naturaleza jurídica de la declaratoria general de inconstitucionalidad

La Constitución, al tener el carácter de norma jurídica, requiere de un esquema que la proteja frente a actos o disposiciones que la pretendan vulnerar. Tal defensa se desarrolla a partir de instituciones jurídicas de muy diversa naturaleza, que responden a esquemas, procedimientos y prácticas claramente diferenciadas.

Al resolver en sesión de 6 de abril de 2015 el amparo en revisión 1066/2015, la Segunda Sala de este Alto Tribunal estableció que los mecanismos de protección constitucional son complementarios entre sí, a partir de una evidente intención del Constituyente de que coexistan en nuestro orden jurídico, para así procurar una defensa de carácter integral.

Efectivamente, entre tales mecanismos no existe una relación de prevalencia o jerarquía, sino de complementariedad, toda vez que cada procedimiento responde a una lógica específica, esto es, a una determinada razón por la que fue establecido en el Texto Constitucional. El objetivo de este principio es que un mecanismo permita la protección del orden constitucional en aquellos supuestos en los que, acorde a su naturaleza, no se puede llevar a cabo dicho control a través de otro procedimiento.

Así las cosas, la declaratoria general de inconstitucionalidad fue diseñada por el Constituyente en atención a las críticas y objeciones que se habían formulado de manera constante respecto de los inconvenientes que en muchos casos traía aparejado el principio de *relatividad* de las sentencias de amparo.

Mediante tal institución, esta Suprema Corte puede expulsar una norma general de nuestro sistema jurídico, ya no únicamente bajo el mecanismo de control previsto a partir de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

Esto es, la declaratoria tiene una lógica constitucional distinta a la del control abstracto: las decisiones validadas jurisprudencialmente –mediante el sistema de reiteración en juicio de amparo–, a partir del conocimiento y resolución de casos concretos, permiten la invalidez de normas con efectos generales.



## 2. Dinámica a partir de la cual el Tribunal Pleno debe discutir y resolver las declaratorias generales de inconstitucionalidad

Ahora bien, a mi consideración, cuando este tipo de asuntos sean del conocimiento del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, el debate no puede constituirse en una posibilidad de *reabrir* la discusión que en su momento se efectuó para arribar a la conclusión jurisprudencial de que determinada norma es inconstitucional.

Como escenario hipotético, imaginemos un caso en el que una Sala de esta Suprema Corte emita una jurisprudencia, misma que genere una posible declaratoria general de inconstitucionalidad. En la sesión respectiva, si se *reabriera* la discusión sobre el criterio material contenido en la jurisprudencia, podría arribarse al supuesto de que la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno se pronuncien en contra del criterio.

En tal panorama, si bien formalmente la jurisprudencia de la Sala seguiría subsistiendo –en tanto no se abandonó como tal, sino que únicamente no se *elevó* a declaratoria general de inconstitucionalidad–, lo cierto es que sí se generaría un escenario poco deseable, pues existiría un pronunciamiento de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno en el sentido de que una norma considerada como inconstitucional en vía jurisprudencial, en realidad es acorde con el Texto Constitucional. La consecuencia, a mi parecer, no sería otra que la de un contexto de inseguridad jurídica para los justiciables.

Así, en el supuesto de que el resto de los integrantes del Tribunal Pleno no se encuentre de acuerdo con un criterio sustentado en jurisprudencia por alguna de las Salas, atendiendo al principio de complementariedad de los mecanismos de protección constitucional, es posible advertir que el Constituyente sí estableció un mecanismo –si bien bajo ciertos supuestos de procedencia– para *reabrir* la discusión correspondiente: la contradicción de tesis.

De igual manera, *reabrir* en abstracto el análisis sobre un determinado criterio jurídico, sin que el Tribunal Pleno tenga en cuenta los casos concretos que suscitaron su emisión y en especial las condiciones fácticas en que se combatieron las normas, me parece que propiciaría un panorama parcial e inadecuado de discusión.

A manera de ejemplo, la jurisprudencia que suscitó la presente declaratoria general de inconstitucionalidad, se refiere a la invalidez del porcentaje mínimo de una de las multas previstas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.



Es un hecho notorio –atendiendo a la fecha en que se listaron inicialmente y aquellas en que se resolvieron–, que los amparos en revisión correspondientes se discutieron durante varias semanas entre los integrantes de la Segunda Sala de este Alto Tribunal.

En la Segunda Sala procedimos a analizar el texto del sistema normativo de las telecomunicaciones, así como la historia de las multas en la materia y el modo tradicional en que se habían venido empleando. Retomamos, a su vez, los precedentes de esta Suprema Corte y los propósitos buscados por el legislador mediante el sistema de multas combatido. Finalmente, quienes integramos la Segunda Sala valoramos las consecuencias e impactos que generarían las distintas posibilidades de solución o *rutas* de resolución que fueron planteadas en esas sesiones.

Así, se arribó a una determinación que atendió, por una parte, a los derechos fundamentales cuya violación era alegada, a la naturaleza del principio constitucional de prohibición de multas excesivas, y a la necesidad de que exista un sistema de multas adecuado y funcional en atención a la importancia del sector de las telecomunicaciones, así como a la posible gravedad de las conductas que los concesionarios del sector pueden desplegar en perjuicio de los usuarios.

Lo anterior pone de manifiesto que se trató de una discusión sumamente compleja, no solamente por el tiempo que se asignó a la misma, sino en especial por la serie de importantes reflexiones que fueron realizadas. Escenario que, a mi parecer, solamente puede ser captado en toda su magnitud cuando el órgano jurisdiccional tiene frente a sí las circunstancias fácticas y normativas del caso a resolver, y no a partir de un debate en abstracto sobre unas cuantas líneas publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Ahora bien, no quiero que pase desapercibida una circunstancia que, considero, refuerza mi postura: desde que se emite la jurisprudencia respectiva que establece que determinada norma es inconstitucional, la respectiva autoridad responsable está obligada a su modificación.

En efecto, en términos del artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde que se emite una jurisprudencia por reiteración en que se determine la inconstitucionalidad de una norma general, esta Suprema Corte procederá a notificar a la autoridad emisora.

En tal sentido, la declaratoria general de inconstitucionalidad no implica que hasta dicho momento exista una obligación de la autoridad emisora para superar el



problema de inconstitucionalidad. Por el contrario, tal obligación surge desde que se establece la jurisprudencia.

Es decir, la fuerza vinculante que tiene una jurisprudencia no surge a partir de que se *discuta y apruebe* por los integrantes de este Tribunal Pleno. Por el contrario, *reabrir* materialmente la discusión, cuando menos implícitamente, desnaturalizaría las implicaciones de que se emita una jurisprudencia por reiteración en que se sostenga que una norma general es contraria al parámetro de regularidad normativa del sistema jurídico mexicano, cuestión nada menor acorde al modo, requisitos y tiempos en que operan nuestros mecanismos de protección constitucional.

Incluso, lo anterior pone de relieve una de las particularidades de la declaratoria general de inconstitucionalidad: el escenario ideal con su implementación consiste, curiosamente, no en que esta Suprema Corte proceda a la emisión de la declaratoria, sino en que se den el menor número posible de declaratorias debido a que el órgano emisor solucione el problema de invalidez antes de que sea necesario llegar a un pronunciamiento de tal índole.

En efecto, ante la existencia de una jurisprudencia en que se indique que una norma general es inconstitucional, el panorama constitucional idílico sería que las autoridades respectivas solucionen dicho problema normativo. Esto es, la declaratoria general a cargo del Tribunal Pleno, en la lógica del sistema de división de poderes, habría de ser la última solución ante la inconstitucionalidad advertida.

### **3. Sistema de ocho votos necesarios para la procedencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad**

Si bien considero que en este tipo de asuntos el Tribunal Pleno no puede *reabrir* la discusión respecto de los criterios contenidos en las jurisprudencias, lo cierto es que en la Constitución se establece un requisito de cuando menos ocho votos para que proceda la declaratoria general.

Tal requisito implica que este tipo de expedientes no se traducen en una *validación automática*. En otras palabras, la mera existencia de un criterio por reiteración en que se establezca que una norma general es inconstitucional, no implica en automático que se deba proceder a la declaratoria en cuestión.

En principio, considero que es posible votar en contra de la declaratoria general cuando: (a) se estime que no han transcurrido los 90 días que prevé la Cons-



titución para resolver el problema normativo; o, (b) se arribe a la conclusión de que la autoridad emisora sí solucionó el problema en cuestión.

Sin embargo, creo que existe un supuesto adicional en que no procedería la declaratoria general a pesar de que exista una jurisprudencia que establezca la inconstitucionalidad de una norma general.

Tal supuesto consiste en que, al expulsar una norma del orden jurídico nacional, se produzca un vacío que, a su vez, genere un mayor perjuicio que el posible beneficio que conlleve la declaratoria.

En efecto, puede haber casos en que una norma considerada jurisprudencialmente como inconstitucional –a pesar de que no exista duda jurídica sobre el criterio– al ser expulsada genere un vacío regulatorio o normativo que implique un perjuicio para el orden jurídico nacional.

Dicha situación ocurre, a manera de ejemplo, cuando el vacío normativo en términos de política regulatoria produzca consecuencias indeseables o un escenario menos adecuado al que existía anteriormente durante la vigencia de la disposición. Este panorama exige que como Ministros, de manera responsable, tengamos presentes las consecuencias de esta clase de declaratorias.

Este supuesto de excepción para la procedencia de la declaratoria general no es otra cosa que un reflejo, en palabras de Alexander Hamilton, de la *provincia de lo judicial*. Es decir, el reconocimiento de la racionalidad específica de funcionalidad de las esferas competenciales de los órganos del Estado, lo cual se traduce en respetar que cada Poder y órgano tienen facultades que le son exclusivas y de carácter terminal.

Finalizo. Así como fue expresado en las sesiones en que se discutió este asunto, la presente resolución es un primer acercamiento en relación con un novedoso mecanismo cuya dinámica y funcionamiento será objeto de futuros pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte.

Este voto, de igual manera, no pretende ser un estudio acabado sobre tal institución, ni un catálogo de escenarios y problemáticas a surgir, o un listado de posibles soluciones a los retos jurídicos que habrán de presentársenos con motivo de la implementación de este mecanismo.

Al igual que la resolución del Tribunal Pleno, mi voto concurrente es una primera aproximación en relación con la naturaleza, alcances y dinámica de fun-



cionamiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad. Especialmente, en lo relativo a que los Ministros estemos conscientes del rol que esta Suprema Corte desempeña como órgano político integrante del Estado Mexicano y, por tanto, de la necesidad de que propiciemos impactos relevantes y pertinentes a partir de nuestras resoluciones.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de abril de 2019.

Este voto se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017.

### **I. Antecedentes**

En sesión de catorce de febrero de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de ocho votos, resolvió la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017, solicitada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como antecedente, destaca la emisión de la jurisprudencia número 2a./J. 167/2017 (10a.),<sup>1</sup> en la que fue determinada la inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Destacan también los siguientes aspectos:

4. El **catorce de julio de dos mil catorce** fue publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el decreto en el que fue expedida la **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**, la cual, según su artículo primero transitorio, entró en vigor a los treinta días naturales siguientes a su publicación.
5. Distintos quejosos promovieron juicios de amparo en los que fue **reclamado**, entre otros actos y disposiciones generales, **el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**, cuyo texto es el siguiente.

<sup>1</sup> Datos de identificación: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 539, registro digital: 2015831, tesis 2a./J. 167/2017 (10a.), jurisprudencia (constitucional), de título, subtítulo y texto siguientes: "TELECOMUNICACIONES Y RADIO-DIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIOLA EL



"**Artículo 298.** Las infracciones a lo dispuesto en esta ley y a las disposiciones que deriven de ella, se sancionarán por el instituto de conformidad con lo siguiente:

" ...

"**B) Con multa por el equivalente de 1% hasta 3% de los ingresos del concesionario o autorizado por:**

" ...

"**IV. Otras violaciones a esta ley, a los reglamentos, a las disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales y demás disposiciones emitidas por el instituto; así como a las concesiones o autorizaciones que no estén expresamente contempladas en el presente capítulo.**"

6. De los amparos conocieron los **Juzgados Primero y Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones**, quienes sobreseyeron en el juicio de amparo y negaron la protección constitucional. Las sentencias que en su momento emitieron las Jueces fueron impugnadas mediante recurso de revisión, de los que conocieron Tribunales Colegiados de Circuito de la misma materia y especialización, quienes reservaron jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los planteamientos de inconstitucionalidad.

7. Los amparos en revisión fueron radicados en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo los expedientes **1121/2016, 692/2017, 210/2017, 693/2017 y**

---

ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El precepto constitucional citado prohíbe las multas excesivas, lo que implica que debe existir una relación entre las posibilidades económicas del infractor, la gravedad de la conducta y la sanción precedente. Por su parte, el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión prevé la posibilidad de sancionar con multa por el equivalente de 1% hasta 3% del ingreso (acumulable) del infractor, cualquier conducta que vulnere lo previsto en la normativa de la materia (ley, reglamentos, disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales, concesiones o autorizaciones, o demás disposiciones); es decir, conforme a ese precepto legal, tanto las conductas que produzcan una afectación grave como las que causen una menor serán sancionadas con el mismo porcentaje de multa mínima (1%), lo cual es contrario al artículo 22 de la Constitución Federal, al tratarse del rango inferior de la sanción aplicable, el cual resulta excesivo, al permitir que cualquier conducta construida a partir de la normativa sea sancionada con base en la misma proporción mínima (1% del ingreso acumulable), sin atender a la conducta en particular y a los efectos que ésta produce (frente al bien jurídico protegido), a efecto de imponer una sanción que resulte razonable y corresponda con la afectación causada."



**104/2017**, los cuales fueron resueltos por la Segunda Sala por unanimidad de cinco votos en sesiones de veinticinco de octubre (amparos en revisión 1121/2016 y 692/2017), así como de quince y veintidós de noviembre (amparos en revisión 693/2017, 104/2017 y 210/2017) de dos mil diecisiete, en el sentido de **modificar las sentencias recurridas y otorgar la protección constitucional en relación con el planteamiento de inconstitucionalidad** del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por violar el artículo 22 constitucional.<sup>2</sup>

La Segunda Sala **otorgó el amparo** con base en que la multa mínima (1% del ingreso acumulable), prevista en el **artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión** es contraria al **artículo 22 de la Constitución General**, porque establece un rango mínimo de sanción excesivo, pues permite que cualquier conducta (**cláusulas abiertas o tipos administrativos en blanco**) fuera sancionada con base en la misma multa mínima, sin atender a la conducta en particular y a sus efectos sobre el bien jurídico protegido, a efecto de imponer una sanción razonable y correspondiente con la afectación causada.

Asimismo, la Segunda Sala precisó que la multa mínima correspondiente al 1% del ingreso acumulable es **superior a la multa mínima aplicable para otras infracciones**, como las establecidas en las fracciones I, II y III del inciso A) del propio artículo (cuyo rango de sanción oscila entre el 0.01% y hasta el 0.75% del ingreso acumulable), **no obstante que las conductas configuradas con base en tipos administrativos en blanco puedan tener la misma gravedad o afectación del bien jurídico tutelado.**

Por otra parte, la Segunda Sala razonó que las conductas señaladas en la disposición analizada **podrían tener efectos análogos, equiparables, similares o, incluso, menores que las conductas descritas en el inciso A) de la misma disposición**, por lo cual, lo adecuado era sancionarlas en menor porcentaje que las conductas cuyos efectos son más graves y lesionan en mayor medida al bien jurídico tutelado (utilización o aprovechamiento del espectro radioeléctrico); sin embargo, el legislador impidió esa posibilidad al tasar la sanción aplicable en un mínimo del 1% del ingreso acumulable, con lo cual **desatendió lo previsto en el artículo 22 constitucional, por tratarse de**

<sup>2</sup> En las cinco ejecutorias **la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones.**



**una sanción excesiva que desatiende la relación debida entre la conducta, las consecuencias producidas y la sanción aplicable.**

8. Los efectos de los amparos consistieron en considerar inconstitucional el porcentaje mínimo de sanción previsto en el inciso B) del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (1% del ingreso acumulable del infractor), **sólo en cuanto a las conductas señaladas en la fracción IV** de la disposición referida, por lo que se **dejaron insubsistentes las resoluciones reclamadas que constituyeron el primer acto de aplicación** junto con el procedimiento correspondiente.

Sin embargo, en las sentencias fue precisado que si con posterioridad el Instituto Federal de Telecomunicaciones estimaba **en otro procedimiento** el incumplimiento por parte de las quejas de alguna obligación sancionable, conforme a la fracción IV del inciso B) del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en la determinación del porcentaje mínimo de sanción procedente, **podía acudir al porcentaje mínimo previsto en el inciso A) del artículo mencionado, es decir, el 0.01% del ingreso del sujeto sancionado.**

**Es conveniente precisar que la Primera Sala aún no ha resuelto sobre la referida porción normativa;**<sup>3</sup> sin embargo, el diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, se resolvió el **amparo en revisión 479/2018**, en donde se avaló por unanimidad la constitucionalidad de una porción similar del mismo precepto [**inciso E), fracción I**].

En esencia, en el asunto materia del presente voto particular, el Tribunal Pleno determinó que:

- Es procedente y fundada la declaratoria general de inconstitucionalidad. Asimismo, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la porción normativa "de 1%", y con efectos generales que surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de la Unión.
- El alcance de la declaratoria no implica que las posibles conductas que puedan configurarse conforme a la fracción IV del inciso B) del artículo 298 de la Ley

<sup>3</sup> Pendiente de fallo el amparo en revisión 540/2018 turnado al Ministro Juan Luis González Alcántara.



Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión queden impunes, pues en atención a la finalidad que el Constituyente Permanente estableció en el artículo 28, párrafo dieciocho, de la Constitución General,<sup>4</sup> debe existir un esquema efectivo de sanciones a las conductas que sean contrarias a la legislación en materia de telecomunicaciones, ya que se pretende proteger un bien del dominio público de la nación, como lo es el espectro radioeléctrico.

## II. Consideraciones del diseño

En la sesión, externé que la materia de la presente declaratoria no es volver a discutir los asuntos que ya fueron resueltos por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero que sí se tiene que reabrir el debate de las consideraciones que llevaron a la Segunda Sala a establecer la jurisprudencia que ahora, a través de este procedimiento, se pretendía convertir, como se hizo, en una declaratoria general de inconstitucionalidad.

Sobre dicha base, la esencia del presente voto particular es que no comparto las consideraciones que llevaron a sustentar la jurisprudencia de la Segunda Sala. Mi diferendo radica esencialmente en que no me parece que, en el caso, nos encontramos ante una multa de naturaleza excesiva y que resulte violatoria del artículo 22 constitucional; cuando menos no bajo la lógica que dio lugar al criterio sostenido por la Segunda Sala y atendiendo a que considero que la hipótesis de sanción, está planteada sobre un eje de mínimos y máximos que, en la libertad configurativa del Poder Legislativo, así puede establecerse.

<sup>4</sup> "Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic DOF 03-02- 1983) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic DOF 03-02-1983) prohibiciones a título de protección a la industria.

"...

"Las concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico. Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento. El Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones. La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas. En la revocación de las concesiones, el instituto dará aviso previo al Ejecutivo Federal a fin de que éste ejerza, en su caso, las atribuciones necesarias que garanticen la continuidad en la prestación del servicio."



Ello no prejuzga sobre la posibilidad de que su servidor, bajo otros parámetros y argumentación, pudiese arribar a la inconstitucionalidad de la norma en cuestión, como lo podrían ser criterios afines a la razonabilidad misma de la sanción o al amplio espectro de conductas susceptibles de castigo y que pudiesen llegar a considerarse un tipo en blanco.

Sin embargo, me parece que para estar en posibilidad de votar a favor de la declaratoria que nos ocupa, quien suscribe el presente voto tendría, al menos, que compartir en lo esencial los pronunciamientos de los que derivó la jurisprudencia objeto del asunto, lo que no es así.

En ese sentido, mi diferendo descansa no en el hecho de que estime necesariamente que resulta constitucional el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión sino, básicamente, porque no comparto las razones que llevaron a la Segunda Sala a construir la jurisprudencia objeto de la declaratoria.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de abril de 2019.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 167/2017 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas.

Este voto se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017.

En sesión celebrada el catorce de febrero de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente citado al rubro,<sup>1</sup> emitió la declaratoria general de inconstitucionalidad del porcentaje mínimo de sanción (1%) previsto en el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión,<sup>2</sup> en virtud de

<sup>1</sup> Por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora Icaza con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. En contra los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández.

<sup>2</sup> "Artículo 298. Las infracciones a lo dispuesto en esta ley y a las disposiciones que deriven de ella, se sancionarán por el instituto de conformidad con lo siguiente:



que –como lo sostuvo la Segunda Sala en la jurisprudencia por reiteración 2a./J. 167/2017 (10a.)–,<sup>3</sup> esa disposición transgrede lo ordenado en el artículo 22 constitucional.

Al respecto, el Tribunal Pleno avaló el criterio jurisprudencial de la Segunda Sala y determinó que la porción normativa referida es inconstitucional, en tanto engloba múltiples conductas que pueden sancionarse con un rango mínimo del 1% del ingreso acumulable del infractor, lo cual no necesariamente atiende a la gravedad de la infracción, por lo que impide valorar si la conducta reprochada y los efectos por ella producidos son o no de una entidad menor que justifique la imposición de una sanción menor a ese porcentaje.

Para arribar a esta determinación, en sesiones de doce y catorce de febrero de dos mil diecinueve, se discutió si el procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad –en el que se somete a consideración la invalidez de una norma general decretada mediante jurisprudencia por reiteración de la Segunda Sala de este Alto Tribunal– permite que el Pleno revise sustantivamente el criterio cuya declaratoria general se solicita o si, por el contrario, la materia de la declaratoria general debe limitarse a la verificación del cumplimiento de los criterios formales y temporales del procedimiento.

La mayoría sostuvo que aun cuando las Salas de la Suprema Corte han establecido jurisprudencia por reiteración en la que se estima la inconstitucionalidad de una norma, para darle efectos generales a través de esta declaratoria, es necesario que el Pleno apruebe el criterio jurisprudencial, al menos por mayoría de ocho votos, lo cual permite abrir la discusión sustantiva en torno al criterio sustentado, en este caso, por la Segunda Sala.

A este respecto, si bien estoy de acuerdo en la emisión de la presente declaratoria general de inconstitucionalidad, no comparto el criterio mayoritario por el

---

"... B) Con multa por el equivalente de 1% hasta 3% de los ingresos del concesionario o autorizado por:

"... IV. Otras violaciones a esta ley, a los reglamentos, a las disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales y demás disposiciones emitidas por el instituto: así como a las concesiones o autorizaciones que no estén expresamente contempladas en el presente capítulo."

<sup>3</sup> "TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". **Registro digital: 2015831.** [J]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 539, 2a./J. 167/2017 (10a.).



cual se posibilita abrir nuevamente a debate la pertinencia del criterio sustentado en la jurisprudencia de las Salas de este Alto Tribunal. Lo anterior porque, desde mi perspectiva, este mecanismo fue diseñado con una lógica distinta y no como un medio de impugnación para revisar la jurisprudencia de las Salas de la Suprema Corte.

El artículo 107 de la Constitución Federal establece las bases del procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, en los siguientes términos:

**"Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

" ...

"II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

"Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

"Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora.

"Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

"Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria. ..."

Como se puede apreciar, la regla general de nuestro sistema de protección de derechos humanos es que las sentencias de los juicios de amparo sólo tienen efectos entre los quejosos que lo hubieren solicitado. No obstante, nuestro



marco constitucional vigente prevé la posibilidad de que la Suprema Corte emita una declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales, cuando se cumplan los siguientes supuestos:

- a) Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.
- b) Una vez que los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general que no sea tributaria, la Suprema Corte lo notificará a la autoridad emisora, concediéndole un plazo de noventa días naturales para que enmiende el vicio de constitucionalidad.
- c) Posteriormente, una vez transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Éste es el procedimiento que establece nuestra Constitución Federal para emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma; no obstante, éstas son únicamente las reglas básicas de este mecanismo, que podrán ser desarrolladas por el legislador federal –como se hizo al emitir la Ley de Amparo– a fin de hacerlo funcional, sin que ello implique romper con la naturaleza del sistema.

Además de los presupuestos anteriores, el legislador ha previsto en el artículo 232, párrafo tercero, de la Ley de Amparo<sup>4</sup> que el plazo de noventa días naturales antes referido debe computarse dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones.

<sup>4</sup> "Artículo 232. Cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema



A partir de las reglas previstas en la Constitución, en la Ley de Amparo y en el Acuerdo General Plenario Número 15/2013,<sup>5</sup> considero que el mecanismo contemplado para dar efectos generales a la inconstitucionalidad de normas en juicios de amparo indirecto exige el cumplimiento del procedimiento antes señalado (requisitos temporales y formales), sin que ello permita que el Tribunal Pleno abra nuevamente la discusión sustancial del criterio, pues esto ya se hizo en la Sala de la Suprema Corte.

Incluso, durante el procedimiento legislativo por el que se expidió la Ley de Amparo vigente, la Cámara de Senadores –como Cámara de Origen– señaló que:

"Si bien es cierto que a nuestro Máximo Tribunal se le confiere tan importante atribución [emisión de la declaratoria general de inconstitucionalidad], también lo es que sólo se actualiza ante el establecimiento reiterado de un criterio jurisprudencial, siendo además que tal declaratoria no procede en forma automática sino respetando las condiciones y plazos antes referidos, permitiendo que sea el propio órgano emisor de la norma quien reforme o modifique la norma declarada inconstitucional y no siendo así, la Suprema Corte de Justicia sea quien emita la declaratoria general de inconstitucionalidad, aprobada por una mayoría calificada, lo que pretende preservar con ello, el pleno respeto y equilibrio entre los Poderes de la Unión."

A partir de lo plasmado en la exposición de motivos, estimo que el procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad no es un mecanismo que extiende, en automático, los efectos de inconstitucionalidad de una norma, pues para que se pueda emitir deben cumplirse los requisitos formales y temporales expresamente señalados en la Constitución y en la Ley de Amparo.

Siguiendo este hilo conductor, considero que la declaratoria general de inconstitucionalidad tampoco es un nuevo recurso que proceda para que el Tribunal Pleno revise los criterios jurisprudenciales de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por el contrario, me parece que éste es un meca-

---

Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."

<sup>5</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2013.



nismo meramente declarativo que se cumple una vez agotadas las condiciones y plazos antes expuestos.

Lo anterior se refuerza con el contenido del artículo 234 de la Ley de Amparo,<sup>6</sup> en tanto prevé que el Tribunal Pleno debe establecer los alcances y condiciones de la declaratoria general de inconstitucionalidad, lo cual, considero, debe ceñirse únicamente a determinar los efectos de la declaratoria, por ejemplo, si serán o no retroactivos, si corresponderá a los operadores jurídicos decidir y resolver, en cada caso concreto, cómo afecta la declaratoria de inconstitucionalidad, evitar vacíos normativos, entre otros.

Aunado a lo anterior, no estoy de acuerdo en que el Tribunal Pleno tenga que revisar el criterio de jurisprudencia que fue discutido y aprobado por una de las Salas de esta Suprema Corte, porque ese criterio es un pronunciamiento del Máximo Tribunal del País.

Vale destacar que nuestro sistema jurisdiccional se conforma por una serie de recursos y medios de impugnación dirigidos a la protección de la Constitución y los derechos humanos y, para alcanzar esa finalidad, la Constitución General y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación definen las competencias de todos sus órganos jurisdiccionales.

De esta manera, de conformidad con lo previsto en el artículo 94, párrafo tercero, de la Constitución Federal,<sup>7</sup> la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionará en Pleno o en Salas, de acuerdo con las competencias definidas en la legislación aplicable. De esta manera, lo que decida una Sala en el ámbito de

<sup>6</sup> "Artículo 234. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

"I. La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y

"II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad."

<sup>7</sup> "Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

"...

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

"...

"La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece."



sus competencias es el pronunciamiento del Máximo Tribunal del País y, a mi juicio, salvo los casos expresamente señalados en la Constitución y leyes ordinarias –como la contradicción de tesis entre Salas– no puede ser revisable por el Tribunal Pleno.

Esta misma lógica se ha seguido por el Pleno, al resolver la consulta a trámite prevista en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 9/2018,<sup>8</sup> en la que se determinó que el recurso de revisión es improcedente en contra de las sentencias de las Salas de la Suprema Corte en los juicios de amparo directo sobre los cuales ejerció su facultad de atracción.

En ese precedente, el Pleno sostuvo que *"conforme al sistema constitucional mexicano la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el más Alto Tribunal del País, en razón de que sus resoluciones son inatacables, es decir, no existe otra instancia jurisdiccional superior a ella, de ahí que lo decidido por ésta, en Salas o en Pleno, no puede ser materia de análisis a través de medio alguno de impugnación o mecanismo de defensa"*.

En esta tesitura, me parece que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación carece de competencia para analizar, de nueva cuenta, el criterio sustentado por alguna de las Salas que integran el mismo Tribunal Constitucional en jurisprudencia por reiteración, puesto que tanto las Salas como el Pleno en forma indistinta son competentes para resolver la inconstitucionalidad de normas generales en los amparos indirectos en revisión de su conocimiento.

En consecuencia, el procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, en forma alguna implica que se pueda generar una nueva instancia revisora sobre la jurisprudencia de las Salas de esta Suprema Corte, por lo cual, desde mi perspectiva, su aprobación debe limitarse al análisis de los requisitos formales y temporales.

De esta manera, estoy de acuerdo en la emisión de la presente declaratoria general de inconstitucionalidad, pues a mi juicio se cumplieron los presupuestos indispensables que marcan la Constitución y Ley de Amparo, pero al tenor de las consideraciones expresadas en este voto concurrente.

<sup>8</sup> Fallado en sesión de 17 de enero de 2019, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente



**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de abril de 2019.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 167/2017 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas.

Este voto se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017.

1. En sesión de catorce de febrero de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017, en la que se declaró la inconstitucionalidad del porcentaje mínimo de sanción previsto en el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (1% del ingreso acumulable del infractor), sólo en cuanto a las conductas señaladas en la fracción IV del referido artículo.
2. Sin embargo, en el siguiente voto expondré los motivos que me llevaron a votar en contra de declarar la invalidez de la referida porción normativa y las razones adicionales por las cuales considero que el referido precepto es constitucional. Para ello, haré alusión, en primer lugar, a las razones dadas por la mayoría y, posteriormente, esgrimiré argumentos en contra de las mismas.

### **I. Razones de la mayoría**

3. En la resolución mayoritaria se aprobó por mayoría de ocho votos el considerando quinto, relativo a las consideraciones y fundamentos consistentes en emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la porción normativa que refiere el 1% del ingreso acumulable del infractor, sólo en cuanto a las conductas señaladas en dicha fracción.
4. Los Ministros que integraron la mayoría sostuvieron que esa disposición normativa transgrede el artículo 22 de la Constitución Federal, en tanto engloba

---

Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo anunciaron votos concurrentes.



múltiples conductas que pueden sancionarse con un rango mínimo de 1% del ingreso acumulable del infractor, lo cual no necesariamente atiende a la gravedad de la infracción, por lo que impide valorar si la conducta reprochada y los efectos por ella producidos son o no de una entidad menor que justifique la imposición de una sanción menor a ese porcentaje.

5. Por ello, en el considerando sexto precisaron que la declaratoria general de inconstitucionalidad surtiría efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutiveos a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y se precisó que no podrá tener efectos retroactivos.

## II. Razones del disenso

6. En mi opinión, el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no resulta contrario al artículo 22 de la Constitución Federal.
7. En efecto, este Alto Tribunal ha sido consistente en referir que si en las leyes se fija como límite inferior de una multa una cantidad o porcentaje superior a la mínima carga económica que podría imponerse a una persona, ello no se traduce en la previsión de una sanción pecuniaria de las proscritas en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
8. Lo anterior, porque tal proceder constituye un ejercicio válido de la potestad legislativa, pues si las autoridades administrativas o jurisdiccionales tienen arbitrio para individualizar una sanción, atendiendo a las circunstancias que rodean una conducta infractora, el legislador democrático puede considerar, por mayoría de razón, que el incumplimiento de una determinada obligación da lugar a imponer desde una sanción mínima a una de cuantía razonablemente elevada, máxime cuando corresponde al creador de la norma determinar, en principio, en qué medida una conducta infractora afecta al orden público y el interés social, así como el monto de la sanción pecuniaria suficiente para corregir su comisión.<sup>1</sup>
9. Además, en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, el escrutinio constitucional debe respetar el principio de división de poderes y la libertad de

<sup>1</sup> En ese sentido, resulta ilustrativa la tesis 2a. CXLVIII/2001, emitida por la Segunda Sala y que esta Primera Sala comparte, de rubro y texto siguientes: "MULTAS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL LEGISLADOR ESTABLEZCA COMO LÍMITE INFERIOR PARA SU INDIVIDUALIZACIÓN UNA CUANTÍA SUPERIOR A LA MÍNIMA POSIBLE, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL. El hecho de que en disposiciones de observancia general el legislador fije como límite inferior de



configuración legislativa que en esos ámbitos confiere la Constitución Federal al legislador democrático.

10. En ese contexto, considero que el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, al prever una multa por el equivalente de 1% hasta 3% de los ingresos del concesionario o autorizado por "*otras violaciones a la referida ley, a los reglamentos, las disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales y demás disposiciones emitidas por el instituto; así como con las obligaciones de las concesiones o autorización que no estén sancionadas de otra forma*", establece un parámetro porcentual determinado entre un mínimo y un máximo que permite al Instituto Federal de Telecomunicaciones individualizar las sanciones proporcionalmente, atendiendo a la gravedad de la infracción cometida (violar disposiciones normativas e incumplir obligaciones que no se sancionen de otra forma), la capacidad económica, su reincidencia y, en su caso, el cumplimiento espontáneo en términos de lo previsto en el diverso artículo 301 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.<sup>2</sup>
11. Así, a mi parecer, la norma sí atiende a la conducta y al bien jurídico protegido, ya que sanciona otras violaciones que no se encuentran contempladas en otros rangos de sanciones, pues establece un sistema gradual de sanciones como, por ejemplo, las previstas en el inciso A) que se sancionan con multa por el equivalente al 0.01% hasta el 0.75%, pues precisamente atiende a que

---

una multa una cantidad o porcentaje superior a la mínima carga económica que podría imponerse a un gobernado, no conlleva el establecimiento de una sanción pecuniaria de las proscritas en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino un ejercicio válido de la potestad legislativa, pues si las autoridades administrativas o jurisdiccionales pueden individualizar una sanción, atendiendo a las circunstancias que rodean una conducta infractora, por mayoría de razón, el legislador puede considerar que el incumplimiento de una determinada obligación o deber, con independencia de las referidas circunstancias, da lugar a la imposición desde una sanción mínima a una de cuantía razonablemente elevada, toda vez que es al propio creador de la norma al que corresponde, en principio, determinar en qué medida una conducta infractora afecta al orden público y al interés social, y cuál es el monto de la sanción pecuniaria suficiente para corregir su comisión.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, agosto de 2001, página 245, registro digital: 189041.

<sup>2</sup> "**Artículo 301.** Para determinar el monto de las multas establecidas en el presente capítulo, el instituto deberá considerar:

"I. La gravedad de la infracción;

"II. La capacidad económica del infractor;

"III. La reincidencia; y,

"IV. En su caso, el cumplimiento espontáneo de las obligaciones que dieron origen al procedimiento sancionatorio, el cual podrá considerarse como atenuante de la sanción a imponerse."



son obligaciones más sencillas, como presentar de manera extemporánea documentos o información, y las previstas en el inciso C) con un rango de 1.1% hasta el 4%, pues sancionan el incumplimiento a obligaciones más graves como no ofrecer los límites de exposición máxima para seres humanos a radiaciones electromagnéticas conforme a la normatividad aplicable.

12. Considero que el precepto referido cumple con la finalidad prevista en el artículo 28 de la Constitución Federal, que reconoce que el Instituto Federal de Telecomunicaciones tendrá a su cargo la supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, entre otras cuestiones, y que la ley establecerá un esquema efectivo de sanciones en esta materia.
13. De igual forma, el legislador reconoció en la exposición de motivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la iniciativa de fecha dos de diciembre de dos mil ocho, que las sanciones preventivas y correctivas, buscan inhibir la conducta indebida o castigar al operario que no cumpla o atente contra las disposiciones establecidas en la referida ley.<sup>3</sup>
14. Por su parte, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos, de cuatro de julio de dos mil catorce, se determinó que las conductas infractoras se clasifican en cinco rubros, las cuales van desde las leves a las graves, estableciendo correlativamente las sanciones que van de las más bajas a las más altas, cuya finalidad es inhibir con mayor fuerza cualquier conducta presuntamente infractora por parte de los particulares.<sup>4</sup>
15. Finalmente, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio y Televisión, de ocho de julio de dos mil catorce, se determinó que, de acuerdo con el mandato constitucional, la ley debe contemplar un sistema

<sup>3</sup> "Por lo que respecta al apartado de infracciones y sanciones establecido en el título XIII debe quedar claro que se incorpora con claridad la verificación y el procedimiento para imponer sanción de acuerdo a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y que su intencionalidad versa sobre las repercusiones que tendrá la infracción de esta ley, de tal suerte que el daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

"Tratándose de las telecomunicaciones, las normas sancionatorias son de dos tipos, preventivas y correctivas, que buscan inhibir la conducta indebida o castigar al operario que no cumpla o atente contra las disposiciones establecidas en la ley."

<sup>4</sup> Correlativamente, se han revisado integralmente los montos de las sanciones, en el sentido de incrementar en todos los casos los porcentajes punibles respecto de los ingresos de las personas



efectivo de sanciones, pues existen conductas que deben ser sancionadas de manera diferenciada a fin de que la sanción logre su efectividad, es decir, ser ejemplar y, al mismo tiempo, disuadir al infractor.<sup>5</sup>

16. Por ello, si el precepto establece un parámetro porcentual determinado entre un mínimo y un máximo y establece la conducta a sancionar, consistente en violar disposiciones normativas e incumplir obligaciones que no se sancionen de otra forma, a mi parecer, con ello el Instituto Federal de Telecomunicaciones está en aptitud de individualizar las sanciones proporcionalmente, además, como consecuencia directa del deber de fundamentación y motivación que todo acto de autoridad debe revestir, en términos del artículo 16 de la Constitución Federal.
17. Sin embargo, vencido por la mayoría, vote a favor del considerando sexto relativo a los efectos, consistentes en determinar que la declaratoria surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos, que el alcance de esta declaratoria no tendría efectos retroactivos y, finalmente, que ello no implica que las posibles conductas que puedan configurarse conforme al precepto referido queden impunes, por lo que, al determinar el porcentaje mínimo de la sanción, el Instituto Federal de Telecomunicaciones podrá utilizar el 0.01% del ingreso del sujeto sancionado.
18. Consecuentemente, y con el respeto de siempre, considero que no se debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Este voto se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

que incumplan la legislación aplicable, lo que inhibirá con mayor fuerza cualquier conducta presuntamente infractora por parte de los particulares.

<sup>5</sup> "De acuerdo con el mandato constitucional, la ley deberá contemplar un sistema efectivo de sanciones, para ello, estas Comisiones Dictaminadoras consideraron adoptar primordialmente un sistema de sanciones basado en porcentajes de ingresos, como ha sido apuntado.

"En la minuta se reconoce que existen conductas que deben ser sancionadas de manera diferenciada a fin de que la sanción logre su efectividad, es decir, ser ejemplar y al mismo tiempo disuadir al infractor, por ello, se establecieron para algunos casos sanciones basadas en salarios mínimos y para otros sanciones con base en los ingresos que se obtuvieron adicionalmente, por causa de la comisión de la infracción e incluso, en algunos casos se prevé la posibilidad del apercibimiento.

"Con respecto a los porcentajes de sanción, en la iniciativa se establece un sistema gradual, catalogando aquellas conductas que se consideraron menos graves con sanciones muy leves y así sucesivamente hasta las conductas infractoras que se consideraron muy graves que incluso podrían ameritar la revocación de la concesión."



**I. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCERLA, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, EN RELACIÓN CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 233 DE LA LEY DE AMPARO, 10, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EL PUNTO QUINTO DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO NÚMERO 15/2013, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL OCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL TRECE.**

**II. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MIEMBROS DE UN PLENO DE CIRCUITO CUENTAN CON LEGITIMACIÓN PARA HACER DEL CONOCIMIENTO DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 233 DE LA LEY DE AMPARO Y 41-TER, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN RELACIÓN CON EL PUNTO CUARTO DEL ACUERDO GENERAL NÚMERO 15/2013 DEL PLENO DE ESTE ALTO TRIBUNAL.**

**III. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO INTEGRO JURISPRUDENCIA SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL NO TRIBUTARIA, LO INFORMARÁ AL PLENO DE CIRCUITO RESPECTIVO, EL CUAL LO HARÁ DEL CONOCIMIENTO DE LA PRESIDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, A FIN DE QUE NOTIFIQUE A LA AUTORIDAD EMISORA CORRESPONDIENTE Y, TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 90 DÍAS NATURALES SIN QUE SE SUPERE EL PROBLEMA DE INCONSTITUCIONALIDAD, EL PLENO DE ÉSTE SE PRONUNCIARÁ SOBRE LA DECLARATORIA RESPECTIVA.**

**IV. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. REGLAS A SEGUIR TRATÁNDOSE DE LA INTEGRACIÓN DE UNA JURISPRUDENCIA POR PARTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.**

**V. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI ANTES DE TRANSCURRIR LOS NOVENTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA SUS EFEC-**



**TOS LA NOTIFICACIÓN QUE SE REALICE A LA AUTORIDAD EMISORA DE LA NORMA GENERAL RESPECTIVA, ENTRA EN VIGOR UNA NUEVA NORMA GENERAL QUE A JUICIO DEL TRIBUNAL PLENO LA MODIFIQUE.**

**VI. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. CORRESPONDE AL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EVALUAR EN CASO DE QUE SE PUBLIQUE UNA REFORMA A LA NORMA COMBATIDA, SI REALMENTE ÉSTA MODIFICA A LA NORMA GENERAL MATERIA DE LA DECLARATORIA.**

**VII. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. ELEMENTOS A CONSIDERAR PARA DETERMINAR SI EXISTE O NO UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO CONSISTENTE EN UNA NORMA QUE PUEDE ALCANZAR EFECTOS GENERALES: A) QUE SE HAYA LLEVADO A CABO UN PROCESO LEGISLATIVO (CRITERIO FORMAL) Y B) QUE LA MODIFICACIÓN NORMATIVA SEA SUSTANTIVA O MATERIAL.**

**VIII. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DEL DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA NORMA IMPUGNADA, CUMPLE CON EL SENTIDO FORMAL DE UNA REFORMA, AL HABER SIDO EMITIDO POR AUTORIDAD COMPETENTE Y HABER SIDO PUBLICADO.**

**IX. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA MODIFICACIÓN, YA SEA SUSTANTIVA O MATERIAL, SE ACTUALIZA CUANDO EXISTAN VERDADEROS CAMBIOS NORMATIVOS QUE MODIFIQUEN LA TRASCENDENCIA, EL CONTENIDO O EL ALCANCE DEL PRECEPTO, CONSIDERÁNDOSE ASÍ UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**

**X. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXISTE UNA MODIFICACIÓN SUSTANTIVA AL DEROGARSE EL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS COMBATIDOS TRAS SU PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 4o. DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA RECEPCIÓN, REGISTRO, CONTROL, RESGUARDO Y SEGUIMIENTO DE LAS DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL EMITIDOS POR EL COORDINADOR DE CONTRALORÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, VIGENTE HASTA EL 21 DE SEPTIEMBRE DE 2015).**



**XI. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA, CUANDO ANTES DEL INICIO DEL PLAZO DE NOVENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES AL DE SU NOTIFICACIÓN, ENTRÓ EN VIGOR UNA REFORMA POR LA CUAL SE MODIFICARON SUSTANCIALMENTE LAS NORMAS GENERALES COMBATIDAS (ARTÍCULO 4o. DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA RECEPCIÓN, REGISTRO, CONTROL, RESGUARDO Y SEGUIMIENTO DE LAS DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL EMITIDOS POR EL COORDINADOR DE CONTRALORÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, VIGENTE HASTA EL 21 DE SEPTIEMBRE DE 2015).**

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2016.  
PLENO DEL DECIMOPRIMER CIRCUITO. 27 DE FEBRERO DE  
2017. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA:  
DOLORES RUEDA AGUILAR.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, emite la siguiente:

### **Resolución**

Correspondiente a la declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2016, solicitada por los Magistrados del Pleno del Decimoprimer Circuito, con residencia en Morelia, respecto del artículo 4o. de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial.

### **I. Antecedentes**

1. El doce de diciembre de dos mil catorce, se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial, los cuales fueron emitidos por el coordinador de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán, y entraron en vigor al día siguiente de su publicación. Lo anterior, para regular el procedimiento de las declaraciones de situación patrimonial que presenten los



sujetos obligados a que se refieren los artículos 47 y 48, fracciones II y IV, de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios.

2. El Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, en auxilio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito dictó sentencia en los juicios de amparo en revisión 938/2015,<sup>1</sup> 49/2016,<sup>2</sup> 51/2016,<sup>3</sup> 192/2016<sup>4</sup> y 202/2016,<sup>5</sup> en los cuales declaró la inconstitucionalidad del artículo 4o. de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial.

3. La inconstitucionalidad declarada se basó en que dicho artículo enumeraba los sujetos que serían obligados por los propios lineamientos y la ley sólo había habilitado a la autoridad para emitir las normas y formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar su declaración de situación patrimonial.<sup>6</sup> Por tanto, el Tribunal Colegiado determinó que la autoridad carecía de facultades para señalar sujetos obligados diferentes a los establecidos en la propia ley.

## II. Trámite

4. El presidente del Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Quinta Región informó al Pleno del Decimoprimer Circuito de la resolución de cinco amparos en revisión en los cuales determinó la inconstitucionalidad del artículo 4o. de los lineamientos. Lo anterior, por oficio recibido en el Pleno del Decimoprimer Circuito el trece de mayo de dos mil dieciséis.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> En sesión de catorce de abril de dos mil dieciséis por unanimidad de votos.

<sup>2</sup> En sesión de catorce de abril de dos mil dieciséis por unanimidad de votos.

<sup>3</sup> En sesión de siete de abril de dos mil dieciséis por unanimidad de votos.

<sup>4</sup> En sesión de veintiocho de abril de dos mil dieciséis por unanimidad de votos.

<sup>5</sup> En sesión de veintiocho de abril de dos mil dieciséis por unanimidad de votos.

<sup>6</sup> "Artículo 51 de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios."

<sup>7</sup> Cuaderno del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad del Pleno del Decimoprimer Circuito 1/2016, páginas 1 y 2.



5. Los Magistrados del Pleno del Decimoprimer Circuito acordaron solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el inicio del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad respecto del artículo 4o. de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial y formar el cuaderno de antecedentes respectivo para ser remitido a este Alto Tribunal. Lo anterior, por acuerdo de veintitrés de agosto de dos mil dieciséis.<sup>8</sup>

6. El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de primero de septiembre de dos mil dieciséis,<sup>9</sup> ordenó lo siguiente: 1) formar y registrar el expediente relativo a la declaratoria general de inconstitucionalidad con el número 2/2016; 2) notificar el establecimiento de la jurisprudencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, respecto de la inconstitucionalidad del mencionado artículo 4o.; 3) comunicar lo anterior al director de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Coordinación de Contraloría en el Estado de Michoacán; 4) turnar el asunto al Ministro José Ramón Cossío Díaz para la elaboración del proyecto de resolución respectivo; 5) requerir a los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Decimoprimer Circuito, para que informaran si han emitido sentencias en las que se hayan pronunciado sobre la constitucionalidad del artículo 4o. de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial; y, 6) notificar al coordinador de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán, al Pleno del Decimoprimer Circuito y al Tribunal Colegiado Auxiliar citado.

### III. Competencia y legitimidad

7. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente declaratoria general de inconstitucionalidad, en términos de lo previsto en el artículo 107, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, en relación con lo dispuesto en los

<sup>8</sup> *Ibíd.* páginas 329 a 331.

<sup>9</sup> Cuaderno de la declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2016, páginas 6 a 8.



artículos 233 de la Ley de Amparo, 10, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto quinto del Acuerdo General Plenario Número 15/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece.

8. La solicitud proviene de parte legítima, pues fue hecha unánimemente por los miembros del Pleno del Decimoprimer Circuito. Lo anterior, de conformidad con los artículos 233 de la Ley de Amparo y 41-Ter, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto cuarto del Acuerdo General Número 15/2013 del Pleno de este Alto Tribunal.

#### **IV. Consideraciones y fundamentos**

9. De conformidad con lo previsto en el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional y en los artículos 232 y 233 de la Ley de Amparo, en relación con los puntos tercero, cuarto y quinto del Acuerdo General Plenario Número 15/2013, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito integre jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo informará al Pleno de Circuito respectivo, adjuntando copia certificada de las cinco ejecutorias correspondientes, para que indique si el criterio jurisprudencial no ha sido materia de análisis por este Alto Tribunal o si se encuentra pendiente de resolver alguna contradicción de tesis sobre la constitucionalidad de la norma general respectiva.

10. Una vez realizado lo anterior, el Pleno de Circuito informará a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de que se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, se integre el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y se turne al Ministro que corresponda. La notificación antes mencionada se hará al órgano emisor que corresponda, a efecto de que dentro de los noventa días naturales siguientes subsane el problema de constitucionalidad advertido, con la salvedad de que si el órgano emisor de la norma es un órgano legislativo federal o local, el plazo de noventa días se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones correspondientes. Si dentro de este plazo entra en vigor una nueva disposición legal que a



consideración del Tribunal Pleno modifica aquélla, el procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad debe declararse sin materia.<sup>10</sup>

11. Precisado lo anterior, es de señalarse que la presente declaratoria de inconstitucionalidad se admitió a trámite, en virtud de que el Pleno del Decimo-

<sup>10</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

**"II. ...**

"Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria."

**Ley de Amparo**

**"Artículo 232.** Cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."

**"Artículo 233.** Los Plenos de Circuito, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general."

**Acuerdo General Plenario 15/2013.**

**"TERCERO.** Cuando el Pleno o las Salas establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento de la presidencia de este Alto Tribunal, con el objeto de que mediante proveído presidencial se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda.



primer Circuito informó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Quinta Región con residencia en Culiacán, Sinaloa, resolvió cinco amparos en revisión en el sentido de declarar inconstitucional el artículo 4o. de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el doce de diciembre de dos mil catorce.

12. Cabe destacar que de autos o de una búsqueda en el *Semanario Judicial de la Federación* no se advierte que exista una tesis jurisprudencial publicada con el criterio sostenido en tales resoluciones. Sin embargo, esto no es, por sí solo, obstáculo para el trámite de la presente declaratoria general de inconstitucionalidad, pues, en primer lugar, ni la Constitución ni la Ley de Amparo exigen que así sea, tanto así que el punto cuarto del Acuerdo General Plenario Número15/2013 establece que la solicitud de los Plenos de Circuito a la Suprema Corte de Justicia irá acompañada con copias de las cinco ejecutorias correspondientes y, en su caso, de las tesis respectivas. En segundo lugar, tanto la Constitución como la Ley de Amparo exigen que se trate de jurispru-

---

"Al referido oficio se acompañará copia certificada de las sentencias respectivas y, de preferencia, de las tesis jurisprudenciales correspondientes.

**"CUARTO.** Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito integre jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria lo hará del conocimiento del Pleno de Circuito respectivo, el cual lo comunicará por escrito a la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acompañando copia certificada de las cinco ejecutorias correspondientes y, en su caso, de la o las tesis respectivas, con el objeto de que se emita el proveído señalado en el punto que antecede, en el cual se indicará, en su caso, que el criterio jurisprudencial no ha sido materia de análisis por este Alto Tribunal y si se encuentra pendiente de resolver alguna contradicción de tesis sobre la constitucionalidad de la norma general respectiva.

"Si se verifica este último supuesto, no se resolverá el fondo de la declaratoria general de inconstitucionalidad hasta en tanto no se dicte el fallo correspondiente en la contradicción de tesis, lo que preferentemente se deberá realizar por el Tribunal Pleno dentro del plazo de noventa días a que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional.

"En caso de duda sobre la naturaleza tributaria de la norma general cuya inconstitucionalidad se haya determinado en jurisprudencia por un Tribunal Colegiado de Circuito, antes de notificar a la autoridad emisora, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo consultará al Tribunal Pleno en sesión privada.

**"QUINTO.** Si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, entra en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo."



dencia por reiteración, la cual, en términos de la Ley de Amparo, se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones y, para el caso de Tribunales Colegiados, por votación unánime, como ocurre en el presente.<sup>11</sup>

13. El auto por el que se admitió a trámite la presente declaratoria general de inconstitucionalidad se depositó el veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para ser notificada al coordinador de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán, autoridad emisora, mediante oficio SSGA-II-32711/20116. Sin embargo; no es necesario hacer el conteo del plazo de noventa días naturales a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional, pues el sentido del fallo no lo amerita.

14. Por su parte, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo del veintiuno de septiembre de dos mil quince, se publicó el acuerdo por el cual se reforma el artículo 4o. y se deroga el artículo cuarto transitorios (sic) de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial, el cual entró en vigor al día siguiente.

15. Ahora bien, en términos del punto quinto del Acuerdo General Número 15/2013 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, corresponde a éste evaluar, en caso de que se publique una reforma a la norma combatida, si realmente ésta modifica a la norma general materia de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

16. Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2015,<sup>12</sup> en sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, estimó por mayoría de

<sup>11</sup> **"Artículo 222.** La jurisprudencia por reiteración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos ocho votos." **"Artículo 224.** Para el establecimiento de la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito deberán observarse los requisitos señalados en este capítulo, salvo el de la votación, que deberá ser unánime."

<sup>12</sup> De este asunto derivó la tesis P./J. 25/2016 (10a.), de título, subtítulo, texto y datos de identificación: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA



ocho votos que, para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse al menos los siguientes dos elementos: a) que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y, b) que la modificación normativa sea sustantiva o material. Por su parte, la minoría de tres, sostuvo que para tales efectos, bastaba con que se cumpliera el criterio formal.

17. Si bien tal criterio se formó en torno a una acción de inconstitucionalidad, resulta aplicable al caso concreto no obstante que éste sea una declaratoria general de inconstitucionalidad, pues lo que estuvo a discusión en dicha acción fueron los elementos a considerar para determinar si existe o no un nuevo acto legislativo que consiste en una norma que puede alcanzar efectos generales; lo que es precisamente el punto a determinar en el presente asunto. Por tanto, el criterio es aplicable para resolver la presente declaratoria general de inconstitucionalidad.

18. En tales términos, se sostuvo que el primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento

---

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.". Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65.



legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. El segundo aspecto, el cual consiste 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. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

19. Se debe señalar que, en el caso concreto, el órgano emisor de la norma general no es un órgano legislativo, sino un órgano ejecutivo con facultades legislativas para el caso específico de las normas y los formatos físicos o electrónicos bajo los cuales el servidor público deberá presentar su declaración de situación patrimonial, así como de los manuales e instructivos que señalarán lo que es obligatorio declarar, en términos de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios.<sup>13</sup>

20. Por tanto, no se sigue el proceso legislativo tradicional o específico a los órganos legislativos consistente en la iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación de la norma, sino un proceso legislativo particular al órgano ejecutivo, en este caso coordinador de la Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán, el cual se reduce prácticamente a la promulgación y publicación de la norma.

21. Así, este Tribunal Pleno estima que la publicación del acuerdo por el cual se reforma el artículo 4o. y se deroga el artículo cuarto transitorios (sic) de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo del veintiuno de septiembre de dos mil quince cumple con el sentido formal de una reforma, pues fue emitido por autoridad competente y publicado en el Periódico Oficial de la entidad.

22. Por otro lado, es necesario analizar el segundo aspecto consistente en que la modificación sea sustantiva o material. Éste, se actualiza cuando existan

<sup>13</sup> "Artículo 51. Formatos. Los órganos de control de cada una de las autoridades garantes y la Coordinación de Contraloría respecto del Poder Ejecutivo, expedirán las normas y los formatos físicos o electrónicos bajo los cuales el servidor público deberá presentar su declaración de situación patrimonial, así como de los manuales e instructivos que señalarán lo que es obligatorio declarar, de igual manera lo hará la Auditoría Superior para los municipios y sus organismos descentralizados."



verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

23. En la misma acción de inconstitucionalidad 11/2015, se estableció que una modificación en el sentido sustantivo no se daría por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones, no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas. Tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

24. Para tal efecto, es necesario hacer una comparación entre los textos del artículo 4o. materia de esta declaratoria general de inconstitucionalidad. Para facilitar su estudio, se presenta el siguiente cuadro:

Artículo 4o. de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial	
Vigente hasta el 21 de septiembre de 2015.	En vigor desde el 22 de septiembre de 2015.
<p><b>"Artículo 4.</b> Quedarán obligados a cumplir con esta disposición:</p> <p>"I. El personal que haya sido contratado mediante algún programa o por honorarios siempre y cuando se encuentren desempeñando un empleo, cargo o comisión, cuyos encargos o funciones se homologuen lo señalado por la fracción VI del artículo 48 de la ley de responsabilidades; y,</p> <p>"II. Cuando tenga un cargo temporal, sin tener nombramiento oficial, pero que medie acta de entrega-recepción y/u oficio de</p>	<p><b>"Artículo 4.</b> Tienen obligación de presentar declaración de situación patrimonial los servidores públicos de las dependencias, de las empresas de participación estatal, organismos descentralizados, fideicomisos públicos, desde jefes de departamento hasta los titulares, incluyendo al Gobernador del Estado, defensores públicos, agentes del Ministerio Público, peritos, y aquellos que manejen, recauden o administren fondos y recursos públicos, en términos de lo establecido por las fracciones II y VI del artículo 48 de la ley de responsabilidades.</p>



comisión, siempre y cuando por la comisión asignada ocupe empleo similar a los consignados en la fracción VI del artículo 48 de la ley de responsabilidades.

"Además de los servidores públicos que expresamente están obligados a presentar declaración patrimonial, conforme al artículo 48 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, también están obligados los siguientes:

"a) En la Secretaría de Gobierno: Oficiales del Registro Civil y los calificadores registrales y fiscales de Registro Público de la Propiedad;

"b) En la Secretaría de Finanzas y Administración: los notificadores ejecutores;

"c) En la Secretaría de Economía: los promotores de empleo;

"d) En la Procuraduría General de Justicia: los médicos legistas;

"e) En las instituciones de educación: quienes realicen las actividades de control escolar;

"f) En el Sistema Michoacano de Radio y Televisión: los productores y realizadores de programas de televisión; y,

"g) Todas aquellas personas independientemente de su adscripción en la administración pública estatal que ocupen o no plazas de estructura, que:

"1) Desempeñen un empleo, cargo o comisión, en los órganos de control interno vinculados a las funciones de control y evaluación;

"2) Realicen levantamiento de datos o estudios para integrar o actualizar padrones fiscales y administrativos;

"En la Coordinación de Contraloría y sus órganos internos de control, todos sus servidores públicos deberán cumplir con la obligación de presentar declaración de situación patrimonial;

"También tendrán la obligación consignada en este artículo:

"I. El personal que haya sido contratado mediante algún programa o por honorarios siempre y cuando se encuentren desempeñando un empleo, cargo o comisión, cuyos encargos o funciones se homologuen lo señalado por la fracción VI del artículo 48 de la ley de responsabilidades; y,

"II. Cuando tenga un cargo temporal, sin tener nombramiento oficial, pero que medie acta de entrega-recepción y/u oficio de comisión, siempre y cuando por la comisión asignada ocupe empleo similar a los consignados en la fracción VI del artículo 48 de la ley de responsabilidades."



"3) Practiquen estudios socioeconómicos, emitan dictámenes para el otorgamiento de autorizaciones, licencias, permisos y concesiones;

"4) Participen en el procesamiento y elaboración de nóminas;

"5) Desempeñen sus servicios como: coordinadores generales, gerentes, asesores de secretarios, subsecretarios directores y coordinaciones generales;

"6) Desempeñen la titularidad o hagan las veces de estos, en empresas de participación estatal, sociedades o asociaciones asimiladas a estas y en los fideicomisos públicos;

"7) Desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, equiparable o análogo al que realizan los servidores públicos obligados, ya sea por disposición expresa del artículo 48 de la Ley de Responsabilidades y de Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, o por el presente artículo, independientemente de la denominación del instrumento jurídico que los vincule con el Estado, y

"8) En la Coordinación de Contraloría, todos sus servidores públicos con excepción del personal manual y de intendencia."

25. En tal tesitura, este Tribunal Pleno estima que sí existió una modificación sustantiva al artículo 4o. de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las declaraciones de Situación Patrimonial. Lo anterior, pues si bien las fracciones I y II en ambas redacciones permanecieron inalteradas, sólo se movieron de posición, el nuevo texto limitó y modificó considerablemente a los sujetos señalados como obligados a cumplir con dichos lineamientos. De este modo, es innegable que existe un cambio de carácter sustantivo, pues el ajuste de la norma produce un efecto normativo distinto.



26. Por tanto, es claro que en el caso concreto se está frente a una norma que sí modificó, a juicio de este Tribunal Pleno, la norma materia de la presente declaratoria general de inconstitucionalidad, pues se cumple con los dos elementos señalados para considerarlo así.

27. Esto último, sin hacer ningún posicionamiento sobre la constitucionalidad de la nueva norma, pues el propósito de la declaratoria general de inconstitucionalidad es dotar de efectos generales a la inaplicación de una norma que, por jurisprudencia, se ha declarado inconstitucional, cuando la autoridad emisora sea omisa en reformarla o derogarla dentro del plazo señalado en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional.

## V. Decisión

28. Por todo lo anterior, la presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado sin materia, toda vez que, incluso antes del inicio del plazo de noventa días naturales siguientes al en que se notificó al coordinador de Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán la jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, que declara la inconstitucionalidad del artículo 4o. de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial, entró en vigor la reforma por virtud de la cual se modificó sustancialmente el citado numeral.

29. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—La presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado sin materia.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo



de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, con número de registro digital: 2012802.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I. en la declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2016.

El día veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2016, en la cual debía dilucidarse si la misma aún tenía materia, pues el artículo 4o. de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las declaraciones de situación patrimonial, tildado de inconstitucional, fue reformado por acuerdo publicado el veintiuno de septiembre de dos mil quince.

La inconstitucionalidad del artículo 4o., en su redacción original, derivó de una violación al principio de legalidad, ya que, en términos del artículo 51 de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, la Coordinación de Contraloría carece de atribuciones para definir a los sujetos obligados a presentar declaración de situación patrimonial en sus lineamientos y sólo lo habilita para emitir las normas y formatos, bajo los cuales el servidor público debe presentar su declaración.

La posición mayoritaria deja sin materia la solicitud de declaratoria general de inconstitucionalidad, toda vez que, de un análisis con criterios formales y materiales, estima que la nueva norma constituye un nuevo acto legislativo.

Difirió de lo anterior debido a que del nuevo artículo 4o., no se desprende que se haya solventado el problema de constitucionalidad, aun teniendo una redacción diferente.



El objeto de la declaratoria general de inconstitucionalidad es dar la oportunidad a las autoridades correspondientes, para que modifiquen las normas que son inconstitucionales, y en caso de que este cambio no se verifique, exista un pronunciamiento de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para que así, se expulse en definitiva la norma inconstitucional del ordenamiento jurídico. Por tanto, considero debe existir un cambio sustantivo que corrija la inconstitucionalidad y no sólo un nuevo acto legislativo o reglamentario.

En mi parecer, el análisis de la declaratoria debió hacerse de manera distinta y haberse determinado si la norma nueva superaba el problema de constitucionalidad existente o si el mismo subsistía.

De la nueva redacción del artículo 4o. de los Lineamientos, se desprende que su segundo párrafo, que señala: "También tendrán la obligación consignada en este artículo: I. El personal que haya sido contratado mediante algún programa o por honorarios siempre y cuando se encuentren desempeñando un empleo, cargo o comisión, cuyos encargos o funciones se homologuen a lo señalado por la fracción VI del artículo 48 de la ley de responsabilidades; y, II. Cuando se tenga un cargo temporal, sin tener nombramiento oficial, pero que medie un acto de entrega-recepción y/u oficio de comisión, siempre y cuando por la comisión asignada ocupe empleo similar", no está regulado en el artículo 48 de la ley de responsabilidades, que en términos de reserva de ley, la Legislatura establece como sujetos obligados a presentar declaración patrimonial.

De manera que al designar funcionarios en el nuevo artículo 4o. que deben cumplir con la presentación de la declaratoria patrimonial, el coordinador, volvió a legislar sobre condiciones sustantivas que le están vedadas por que corresponden al Congreso Local.

Si bien, existen restricciones en el artículo 107 constitucional que quizás no permitan al Pleno de la Suprema Corte, pueda pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la nueva norma, es un tema que no debe pasar inadvertido, pues sería vano todo el proceso de declaratoria general, si realmente no se corrigen los problemas de constitucionalidad que las normas tienen y que se declararon inconstitucionales por este medio.

Atendiendo lo anterior y tomando en cuenta que la doctrina de esta figura jurídica está en construcción, considero que este asunto pudo no quedarse sin materia o atender la preocupación que el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo expresó en la sesión, en términos del tiempo que estuvo vigente la norma inconstitucional.

Este voto se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 30 de septiembre de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

